



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

CÍNTIA MARQUES DA ROSA

**O PROCESSO DE RESISTÊNCIA E LUTA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:
uma análise da I Conferência de Assistência Social do Município de Porto Alegre**

Porto Alegre

2021

CÍNTIA MARQUES DA ROSA

**O PROCESSO DE RESISTÊNCIA E LUTA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:
uma análise da I Conferência de Assistência Social do Município de Porto Alegre**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social, na linha de pesquisa Estado, Sociedade e Políticas Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social.
Orientador: Prof. Dr. Sergio Antonio Carlos.

Porto Alegre
2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Berenice Rojas Couto
(PPGSS/PUCRS)

Prof.^a Dr.^a Dolores Sanches Wunsch
(PPGPSSS/UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Vini Rabassa da Silva
(PPGPSDH/UCPEL)

Porto Alegre

2021

Ao escolher amar, começamos a nos mover contra a dominação, contra a opressão. No momento em que escolhemos amar, começamos a nos mover para a liberdade, a agir de maneiras que libertem a nós mesmas/os e a outrem. Essa ação é o testemunho do amor como a prática da liberdade. (Bell Hooks)
À minha mãe, Creusa, pelo amor incondicional que transformou opressões em lutas e resistências.

AGRADECIMENTOS

Não seria minha essência se eu não traçasse aqui algumas considerações e alguns desafios dessa caminhada acadêmica. Escrevo mergulhada em emoções de concluir mais uma etapa importante na minha vida. O mestrado se constitui como uma possibilidade de me reencontrar, de trabalhar minha autoestima após longos 18 anos de formação e prática profissional, nos quais construí trabalhos importantes e pude deixar marcas e laços que se expressam em mim até hoje.

A intensidade das minhas ações traduz minha personalidade e a motivação de continuar buscando o melhor para mim e o outro. Minha inspiração e base de fortalecimento, a baiana da minha vida: Minha Mãe! Te amo! Pai, que estejas assistindo em teu plano espiritual.

Me reconhecer ao longo desses anos como mulher preta demarcou minha busca de ruptura do racismo estrutural por onde passei e com aqueles sujeitos com que pude trabalhar. Para alguns, traçar essas considerações poderia passar a ideia de que isso nada tem a ver com essa dissertação. No entanto, destaco que não tem como falar de mim, do meu processo profissional, sem olhar para esse recorte racial e mostrar as lutas percorridas à legitimidade do meu fazer.

Chegar no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social na UFRGS encheu meu peito de orgulho! A primeira frase que ouvi ao telefone foi: “Ele não! Ele não! A gente quer revolução! Vai ter preta sim”!

Assim, me propus ingressar no PPG em Política Social e Serviço Social, trocando minhas roupas já tão usadas, enfrentando este espaço, na possibilidade de delinear meu acúmulo profissional com o embasamento acadêmico necessário para trilhar novas perspectivas. Foi lindo e potente, nunca imaginei que me transformaria novamente e que teria possibilidade de me reencontrar de forma tão especial.

Agradeço a amiga, colega Assistente Social, Assessora Técnica do CMAS, Almadiva Gomes do Valle, por toda a acolhida, o interesse, o carinho, e por ter colaborado muito para esta pesquisa. E aos demais colegas do CMAS, que juntos abraçaram esta pesquisa.

Às “Chafurdas”, nome carinhosamente concedido às amigas Renata Scandolaro, Rosane Pacheco e Marisa Motta, que sempre me apoiaram, incentivaram e estiveram comigo em momentos muito delicados nesse processo. A dupla de “Paulos”: Paulinho Fagundes, com

seu repertório musical por chamada de vídeo, que ajudava a distensionar momentos de pane mental; e Paulo Haeflinger, pelo humor e pela descontração.

Ao amigo Wibison Menezes, que sempre acreditou na minha inserção no mestrado motivando a todo momento minha jornada.

À Josiane Mônaco, amiga incansável em transmitir luz!

À Malena Ramos, amiga que me incentivou a acreditar na minha força profissional.

À amiga Fernanda Seggiaro, por sua participação nos percursos da minha vida.

À Daniela Corrêa, amiga e irmã de coração, por sua sensibilidade e compreensão.

À Luciana Campos, que mostrou a importância da espiritualidade.

À Maria Amélia, por me acolher com seus chazinhos incríveis, carinho e quitutes.

À amiga e colega Greice Carvalho, que percorreu comigo os desafios do mestrado contribuindo muito com falas, acolhimento, carinho e que foi fundamental nos debates intermináveis pelo WhatsApp. E ao seu companheiro, amigo Alexander Costa, que me salvou de todos os percalços tecnológicos da informática!

À Marina, que agregou no compartilhamento das reflexões em nossos momentos de aula remota e risadas em nosso grupo de WhatsApp, a mútua ajuda colaborou muito!

Ao Theo Storchi, por sua amizade, leveza, carinho, sensibilidade, os cafés e almoços acompanhados de muita reflexão quanto à vida, à academia, às relações... Foi um marco lindo!

Ao meu amigo Adham, por me lembrar o quanto é bom dançar!

À Carolina Martins, amiga e parceira nas construções acadêmicas.

À Juanita, por seu humor ao longo das aulas e por atizar o formigueiro com seus questionamentos e movimentos de luta.

Ao Eduardo Althaus, que contribuiu com seu profissionalismo no apoio à minha mãe.

À Dra. Cláudia Moraes, que me ajudou a enfrentar os anseios da pandemia.

À Professora e amiga Maria Gabriela Godoy, da Saúde Coletiva da UFRGS, por ter me acolhido com carinho em seu projeto de extensão e confiado em meu trabalho.

À Professora Loiva de Oliveira, por sua amizade e pelo convite para integrar o Coletivo Aya.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos no primeiro ano do mestrado. Nossa luta constante se alicerça em nos manifestarmos frente aos ataques do Estado a essa instituição imprescindível ao fortalecimento da Ciência.

Agradeço aos Professores do PPG em Política Social e Serviço Social, por possibilitarem debates importantes que conduziram minhas reflexões nessa caminhada acadêmica.

Por fim, e de forma muito especial, agradeço infinitamente ao meu orientador, Professor Sergio Antonio Carlos, fonte de energia intelectual e sensibilidade humana, sem as quais esta dissertação não teria sido possível.

*[...] Difícil é viver no inferno, e vem à tona.
Que o mesmo império canalha que não te leva a sério
Interfere pra te levar à lona.
Revide!
Emicida (AmarElo)*

RESUMO

O estudo buscou analisar a gênese e a estrutura da I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, a partir de seus Anais/Relatórios como produtos da construção da participação e do controle social na implantação da Política de Assistência Social de Porto Alegre. Para tratar as interseccionalidades do tema, a pesquisadora debateu os processos sociais que historicamente se apresentaram na luta pela abertura democrática com garantia de acesso aos direitos sociais, embasando-se nos movimentos diversos dessa realidade para o estabelecimento das pautas dos movimentos sociais na construção de um sistema de proteção social. As investidas do Estado em acelerar o crescimento econômico impulsionaram impactos imensuráveis no modo de vida da população, que enfrentava esse processo de desigualdade social traçando estratégias mobilizadoras que debatessem e combatessem o projeto político do governo. Nesse sentido, a ascensão dos movimentos sociais às resistências aos ataques se coloca com organização popular e reestabelecimentos de espaços participativos. O percurso da constituição da Política de Assistência Social trilhou um árduo caminho para sua implantação e permanência frente às ameaças frequentes do sistema neoliberal. O marco constitucional demarcou o princípio de uma caminhada sem volta, por estabelecer e legitimar a materialização da participação e do controle social nas decisões de Estado. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) chega para propor, a partir dos preceitos legais, a implantação da Política de Assistência Social e, com esta, a constituição dos conselhos de direitos e Conferências como instância máxima de participação, deliberação e controle social. Assim, ocorre a I Conferência de Assistência Social de Porto Alegre, marco de força política mobilizadora dos diferentes movimentos sociais, colocando-se como pioneira na discussão de implantação da Política de Assistência Social. A pesquisadora focou seu estudo na análise dos processos da I Conferência, tendo como metodologia a análise documental dos Anais/Relatórios como alicerce à identificação e à materialização da participação e do controle social. O Estado se apresenta, nessa conjuntura, reforçando a ideia de desmonte do sistema de proteção social, alicerçando suas práticas na lógica hegemônica e de pseudorreformas. Os processos participativos democráticos se apresentam em resposta e reação aos ataques aos direitos sociais, se fortalecendo para a legitimação do sistema de proteção social integrado e articulado com a vontade popular.

Palavra-chave: Política de Assistência Social; Análise Documental; Direitos sociais; Conferência Municipal de Assistência Social.

ABSTRACT

This study analyzes the genesis and structure of the 1st Municipal Conference on Social Assistance in Porto Alegre, based on its Proceedings/Reports. Those are products narrating participation and social control in Porto Alegre Social Assistance Policy implementation. In order to address the intersectionality of this theme, the researcher debated social processes historically present in the struggle for democratic access to social rights, based on diverse movements, to establish the social movements' guidelines in the construction of a social protection system. The state's advances in accelerating economic growth have driven immeasurable impacts on the population's way of life. The population was facing a process of social inequality by devising mobilizing strategies to debate and combat the government's political project. In this sense, the rise of social movements in resistance to attacks arises with popular organization and reestablishment of participatory spaces. The Social Assistance Policy constitution followed a hard path for its implantation and permanence on account of frequent threats from the neoliberal system. The constitutional framework demarcated the principle of a journey with no comeback, as it established and legitimized participation and social control in state decisions. The Organic Law of Social Assistance (LOAS) is proposed on the basis of legal precepts, the implementation of the Social Assistance Policy and the constitution of councils of rights and Conferences as the maximum instance of participation, deliberation and social control. Thus, the 1st Conference of Social Assistance in Porto Alegre occurs, being a landmark of political force that mobilizes different social movements. It is placed as a pioneer in the discussion on the Social Assistance Policy. This research is focused on the analysis of the 1st Conference processes, based on the documentary analysis of the Annals/Reports to identify and materialize participation and social control. The state reinforces the idea of dismantling the social protection system, basing its practices on the hegemonic and false reforms logics. Democratic participatory processes are presented in response and as a reaction to the attacks on social rights, strengthening themselves to legitimate integrated social protection system and articulate with the popular will.

Keywords: Social Assistance Policy; Document Analysis; Social Rights; Municipal Conference on Social Assistance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conferências Municipais de Assistência Social de Porto Alegre.....	60
Quadro 2 – Mapeamento numérico do acervo da I Conferência Municipal de Assistência Social Porto Alegre (1993).....	71
Quadro 3 – Demandas atendidas pela Esfera Municipal na Assistência Social em Porto Alegre (1993)	75
Quadro 4 – Concepção de Assistência Social trabalhada pelos grupos na I Conferência de Assistência Social de POA (1993)	77
Quadro 5 – Demonstrativo do tipo de atendimento realizado por Entidades Sociais e Órgãos Governamentais nas 16 Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1993).....	80

LISTA DE SIGLAS

AI	Ato Institucional
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPs	Caixas de aposentadorias e Pensões
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIBs	Comissões Intergestores Bipartites
CIT	Comissões Intergestores Tripartite
CLAS	Conselho Local de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CORAS	Comissões Regionais de Assistência Social
CRAS	Comissões Regionais de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FESC	Fundação de Educação Social e Comunitária
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEE	Instituto de Estudos Especiais
ILPIs	Instituições de Longa Permanência para idosos
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPA	Movimento Assistencial de Porto Alegre
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OP	Orçamento Participativo
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDT	Partido Democrático Brasileiro

PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
POA	Porto Alegre
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PT	Partido dos Trabalhadores
SASE	Serviço de Apoio Socioeducativo
SMSSS	Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

JUSTIFICATIVA	16
1 OS DILEMAS DO MOVIMENTO SÓCIO-HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DE PORTO ALEGRE: O CRESCIMENTO DA URBANIZAÇÃO E SEUS IMPACTOS SOCIAIS NAS DÉCADAS DE 70, 80 E 90	25
1.1 A TRAJETÓRIA SÓCIO-HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LUTA E RESISTÊNCIA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO	36
1.2 ASPECTOS DA GÊNESE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	45
2 OBJETIVOS	54
2.1 GERAL	54
2.2 ESPECÍFICOS	54
3 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA: A IMPORTÂNCIA DA APROPRIAÇÃO PARA A INVESTIGAÇÃO	55
3.1 OS DOCUMENTOS COMO EXPRESSÃO SOCIAL: ASPECTOS CONSTITUTIVOS NA INVESTIGAÇÃO DA PESQUISA	56
3.2 ANAIS/RELATÓRIOS DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE: OS DESAFIOS DA COLETA DE DADOS	59
3.3 PROGRAMAÇÃO I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PLANEJAMENTO COMO FORÇA MOBILIZADORA DO DEBATE	64
3.4 A CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: ANALISANDO O PAPEL DA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE NA LEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA	68
3.4.1 Caracterização do município: aspectos democráticos e sociais conjugados aos serviços de Assistência Social	72
3.4.2 Concepção de Assistência Social: organização e funcionamento do sistema de assistência social de Porto Alegre	76
3.4.3 Financiamento e despesas com a Assistência Social	85
4 MATERIALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL X PROJETO DE GOVERNO: A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESMONTE DA POLÍTICA	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	101
ANEXOS	105
ANEXO 1 – PROGRAMAÇÃO DA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (1993)	106
ANEXO 2 – SUMÁRIO DO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (1993)	107
ANEXO 3 – REDE DE AMPARO, PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO ADULTA (1993)	108

ANEXO 4 – REDE DE AMPARADO, PROTEÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À CRIANÇA E ADOLESCENTE	111
--	-----

JUSTIFICATIVA

A formação profissional em Serviço Social me possibilitou muitas reflexões e embates nestes dezoito anos de atuação inserida no trabalho da Política de Assistência Social em Porto Alegre (POA). A motivação de aprofundar o estudo deste movimento da política estimula, na atualidade, a refletir os caminhos seguidos para um espaço democrático e participativo na construção da gênese da assistência social.

Ser uma trabalhadora da Política de Assistência Social fez com que vivenciasse momentos importantes dos caminhos de enfrentamento cotidiano e de tensionamentos ao estabelecimento e à efetivação desta política nesta luta. Ter sido parte dessa história se intersecciona com a minha vida, uma vez que tracei uma jornada de resistência e posicionamentos no trabalho de base por espaços continuados de participação democrática da população usuária. O comprometimento com essa pauta se inscreve desde a escolha da profissão e dos trajetos constituídos que transformaram os espaços nos quais me inseri e a mim enquanto trabalhadora na luta pelo fortalecimento da Política de Assistência Social.

Como profissional, muitos foram os esforços não somente para garantia do acesso, mas também para mobilização dos sujeitos atendidos por esta política pública e sua participação nos espaços de controle social. É notório que o movimento político nacional ocorreu a partir das manifestações e das reivindicações sociais. Nesse sentido, a CF/1988 regulamenta os espaços de participação e controle social como órgão político de fiscalização, apresentando, em suas diretrizes, como se dará esta política.

Para me inserir neste debate da Política de Assistência social e nos espaços de participação e controle social, na sua constituição ao longo dos anos, bem como no movimento de luta instaurado neste cenário político brasileiro, foi fundamental resgatar sua trajetória. Portanto, trazemos como escopo desta discussão os percursos sócio-históricos da implementação da Política de Assistência Social brasileira, considerando como principal alicerce desta construção a regulamentação da CF/1988 para introduzir a discussão conceitual de redemocratização.

A CF/1988 foi um marco sócio-histórico para pensar a política no panorama de efetivar a garantia de direitos sociais no Brasil. O caminho, mobilizado por manifestações sociais, se fez presente no cenário político, que, em contrapartida, mostrou-se hostil à legitimação do sistema de proteção social brasileiro.

O movimento histórico da CF/1988 não se expressa de forma linear. Há nela uma trajetória de muitas lutas sociais e resistência para desvincular o sistema de proteção social

das práticas conservadoras e assistencialistas até então adotadas no cenário brasileiro. Os principais destaques no processo constituinte se refletem na importância da força dos movimentos sociais neste debate, nos quais, impulsionados pelas lutas em torno da redemocratização do país, resgates das liberdades individuais e coletivas buscavam garantir a ampliação de direitos sociais, ceifados da sociedade muito antes do período ditatorial. Os mecanismos de deslegitimação do processo constituinte se expressaram muito antes de seu nascimento e estabelecimento. Destacam-se, nesta discussão, os conflitos instituídos pelos partidos de centro-direita, coligados ao Estado no movimento de implantação e debate da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para pensar o modelo de seguridade social brasileira.

O modelo de seguridade social adotado pelo Brasil caracteriza-se por influências exportadas de países europeus (Inglaterra e Alemanha), alicerçando a natureza híbrida no entendimento do sistema de proteção social. É consenso entre os autores que estudam o tema, no recorte brasileiro, que a concepção de seguridade social se figurou como uma política pública, direito do cidadão e dever do Estado, a partir da CF/1988, inserida no tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social).

Os tensionamentos contrários a essa inclusão da assistência social na seguridade social eram expressivos. A prevalência da concepção neoliberal atravessava as discussões em todo o processo de redemocratização do país, que levou às manifestações populares a se organizarem na luta em diferentes frentes da sociedade, para que se fosse assegurada a efetivação dos direitos sociais no locus de responsabilidade do Estado.

Embora tivéssemos importantes conquistas por direitos sociais no texto constitucional da Seguridade Social, há uma discussão concomitante instaurada historicamente sugerindo que este processo tenha sido um retrocesso ao “progresso econômico” do país. Silva (2012) aponta que o modelo neoliberal esteve, a todo o momento, presente neste processo histórico de constituição das políticas sociais. A autora também afirma que o modelo de seguridade adotado pelo Brasil, com influências europeias, nada mais é que a reprodução da manutenção do conservadorismo e de práticas assistencialistas, com o objetivo explícito de atenuar as reivindicações sociais.

As expressões desta fragmentação do sistema de proteção social levaram à tardia regulamentação da assistência. Couto (2010) aponta que fica evidente o papel do Estado neste processo de descaracterização da assistência social, bem como nas manobras políticas para vetar o que a CF/1988 já preconizava. A constante luta para regulamentação da assistência

social passou por inúmeros embates e desafios. O conjunto do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e dos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) tiveram representações importantes neste movimento pró-assistência social.

O primeiro Projeto de Lei de regulamentação da assistência social foi apresentado e aprovado; contudo, foi vetado pelo Governo Fernando Collor (COUTO, 2010; SPOSATI, 2007). A incoerência na análise fica expressa pela justificativa dissimulada apresentada para explicar os dispositivos legais. Após o movimento de luta das classes pelo *impeachment* de Fernando Collor por escândalos políticos, assume o governo seu vice, Itamar Franco, que retoma a gestão embasada na mesma concepção de sistema neoliberal, atrelado a abrir o mercado financeiro, focado nas privatizações, priorizando um Estado mínimo.

Após longos debates e embates acirrados, aproveitando a mobilização popular presente neste processo, retoma-se a discussão da regulamentação da assistência social. Um novo projeto de lei foi elaborado, agora tendo sua origem no poder executivo. Neste cenário, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi sancionada, em dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), tendo como marco de sustentação a mobilização das diferentes representações sociais que lutavam pela efetivação de sua aprovação.

O destaque desse movimento histórico de luta para a constituição de mecanismos democráticos e participativos se alicerçaram nas manifestações para a implantação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O CNAS, após longos dois anos, entra nesta arena de luta, instituído pela LOAS, como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A implantação do CNAS enfrentou obstáculos, disputas e conflitos diversos no debate de sua legitimação como espaço de participação e controle social. A participação e o controle social ganham seu lugar, marcando a efetivação da representação social nas discussões com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, marcando sua importância no processo democrático.

As tensões que cercaram sua legitimação envolveram diferentes entes de representação social: representantes dos usuários dos serviços assistenciais, trabalhadores da assistência social, entidades prestadoras de serviços assistenciais e assessorias. Houve também a intervenção do Ministério Público no cumprimento do dispositivo legal, considerando a negligência do Estado com a política de proteção social. A implementação dos Conselhos de Assistência Social, nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), traz para o

campo político o fortalecimento dos processos democráticos, reconhecendo a participação e o controle social como mecanismos para garantir a ampliação dos direitos sociais e sua fiscalização. Assim, a efetivação das Conferências de Assistência Social ganha destaque como instância máxima de deliberação na garantia de participação democrática.

A realização das conferências de assistência social são espaços coletivos centrais para o exercício democrático de discussão da política de assistência social. Faria (2011) destaca que essas novas experiências do exercício democrático estabelecem um sistema integrado de participação e deliberação ao congregarem esforços de mobilização e de representação, em um processo dialógico em torno da definição de determinada política pública. A democracia participativa/representativa ganha seu espaço, expressando, a partir das Conferências, o entendimento popular, ampliando, assim, os espaços deliberativos de tomada de decisão (AVRITZER, 2012). A convocação das Conferências, nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), ganha voz com o objetivo de pensar a política de assistência social conforme o conteúdo da LOAS.

Nesta discussão, diferentes autores chamam a atenção para a IV e a V Conferência Nacional de Assistência Social, que, em interlocução com Estados e Municípios, discutiram a regulamentação de uma Política Nacional de Assistência Social no Brasil. A PNAS estaria pautada na compreensão de proteção social como garantia de direitos e de condições dignas de vida aos cidadãos e às suas famílias, mediante a articulação das políticas públicas, reforçando aquilo que se buscava desde o estabelecimento das primeiras conferências. Assim, foi sancionada a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004). Em 2005, houve a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), configurando, assim, um novo modelo de proteção social no Brasil, após longos onze anos de muita discussão e embates.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), alicerçado na PNAS, teria a organização de sua execução a partir das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sendo responsáveis pela aplicação dos recursos públicos nas ações socioassistenciais. Essas esferas buscavam orientar a execução do trabalho no enfrentamento das desigualdades sociais, estabelecendo estratégias para a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos e das responsabilidades do Estado (BRASIL, 2004).

A implementação do SUAS provocou uma nova concepção socioassistencial brasileira, de consolidação e busca de ruptura de modelos assistencialistas. Assim, trouxe para discussão pública a Política de Assistência Social como direito, tão conceituada na LOAS,

evidenciando que o processo de participação popular, a partir das Conferências, consolida-se como principal sujeito deste debate. Estados e municípios, a partir da discussão e da referência nacional, iniciam seu árduo processo de reconhecer a política de assistência social como direito. Esse contexto não se deu de forma linear, mas se expressou por diversas manifestações populares e atos públicos por sua efetivação.

Trazendo para o debate local, Porto Alegre exerceu um papel de protagonismo, por ter sido pioneiro nos processos de debates da implantação da Conferência Municipal de Assistência Social. A historicidade se apresenta mostrando que os processos populares tiveram seu campo de disputa ao longo das décadas, enfrentando ataques contínuos à classe trabalhadora, que enfrentava um aceleramento urbano que os colocava à margem de seus direitos sociais e do direito à cidade. O processo de urbanização impactou expressivamente a população, trazendo prejuízos imensuráveis à vida, ao trabalho, à renda e à sobrevivência.

Foi nesse contexto que se alicerçou a história da participação popular em Porto Alegre, pautada no estabelecimento dos processos democráticos e de luta para consolidação de políticas que atendesse aos interesses da população. O município de Porto Alegre se mostrou pioneiro no debate da mobilização popular para a implantação da Política de Assistência Social e de suas instâncias deliberativas de participação e controle social.

Foram vários os determinantes que colocaram o município de Porto Alegre como referência nas ações participativas no debate da política de assistência social. Destaca-se que o município continha – quando da promulgação da LOAS – um sólido movimento social organizado (VALLE, 2018), alicerçado na concepção política de visibilidade à política de assistência social.

Biasi (1996) destaca que a visibilidade de discussão e concepção de Assistência Social no município teve sua força na década de 90, conjuntamente à luta da categoria dos assistentes sociais na busca pela regulamentação dos artigos 203 e 204 da CF/1988. Aponta-se que os documentos da comissão intersecretarias traziam como proposta o reconhecimento da assistência social como política pública, bem como o cunho de participação da população na construção dos direitos sociais.

A década de 90, portanto, foi o marco no que se refere à constituição da política de assistência social Porto Alegre, período de implantação de serviços importantes ao atendimento da população, bem como do estabelecimento dos espaços de participação popular. O município caminhava para uma transição importante, pautada na gênese da

assistência social, balizada por uma concepção de política. A década de 90 mobilizou espaços públicos de tensionamento para a discussão da assistência social.

A legitimidade desses processos veio por meio da ordem de Serviço nº 0001/93, a qual criava o grupo de trabalho denominado “Foro Municipal da Assistência Social”.¹ Seu objetivo era elaborar o Plano Municipal de Assistência Social, na época sob a coordenação da Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), que, após longo período histórico, assume o atendimento da assistência social, neste ínterim ainda associada a esporte, lazer e ações comunitárias sociais.

Para debater o Plano Municipal de Assistência Social, a equipe de discussão encaminhou a proposta para debate público, com a participação da população. Em agosto de 1993, antes mesmo da sanção da LOAS, realizou-se a I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Os temas que a perpassaram foram Conjuntura Nacional, Política de Assistência Social, LOAS, Plano Municipal de Assistência Social, CMAS.

A I Conferência Municipal de Assistência Social aprovou a Política de Assistência Social como dever do Estado, a quem dela necessitar, bem como acesso a atendimento das necessidades básicas – ou seja, política pública, articulada com demais políticas sociais, balizava a nova concepção de Assistência Social no Município de Porto Alegre. A I Conferência ainda deliberou quanto à criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS) – hoje denominadas CORAS –, bem como aprovou a criação do Fundo Municipal de Assistência Social, fundamental para pensar o financiamento da política.

Nesta dinâmica de organização, a I Conferência de Assistência Social de Porto Alegre ocorreu quatro meses antes da aprovação da LOAS e teve papel fundamental na articulação de políticas e estruturação pública. Porto Alegre foi, neste sentido, pioneira na realização das Conferências partindo da premissa Nacional, demonstrando a força popular na mobilização político-democrática na consolidação da política de assistência social no município.

As conferências de assistência social se apresentam como espaço de luta, resistência e reivindicação pública, no desafio não somente de construir espaços de tomada de decisões, mas também de participar da formulação da política de assistência social. Buscou-se enfrentar os constantes ataques e desmontes do sistema de proteção social, impressos por um modelo

¹ Nome dado pelo Prefeito e Presidente da FESC para operacionalizar a discussão da I Conferência.

político neoliberal enraizado numa necropolítica² arquitetada em desconstituir os espaços de mobilização e materialização dos direitos sociais.

Sendo as Conferências a instância máxima de deliberação, elas podem ser tomadas como um dos principais sujeitos para compreender o movimento sócio-histórico da Política de Assistência Social, que fundamenta a proposta de análise desta dissertação. Coloca-se a I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre e seus anais/relatórios como foco da pesquisa, para compreender sua gênese e o movimento da política de assistência social, uma vez que estudos que analisam este espaço de participação social nesta perspectiva ainda são incipientes.

Os Anais/Relatórios da I Conferência Municipal de Assistência Social são um importante objeto de análise para compreender a implantação e os desafios na execução da Política de Assistência Social ao longo destes 28 anos no município de Porto Alegre, demonstrando a concepção e a identidade da participação popular. Nesse sentido, esta dissertação percorrerá uma retomada das décadas de 70, 80, 90, a fim de compreender quais marcos político-sociais ocorriam, bem como seus dilemas e impactos na vida da população e na constituição do município de Porto Alegre.

O Capítulo 1 revisita esses fatos, suas implicações na organização social do município e suas expressões ao enfrentamento ao sistema econômico de Estado. Não desejamos aqui esgotar, mas, sim, elencar os principais marcadores dessa constituição, para compreender a gênese da assistência social e os processos populares ao enfrentamento aos embates com o Estado.

As investidas do Estado para a desmobilização da constituição da Política de Assistência Social e seus marcos na luta e resistência por um sistema de proteção social foram demarcados no capítulo. É apresentada a importância dos processos democráticos nessa jornada da implantação dos preceitos constitucionais, de pensar a assistência social como direito, dever do Estado e do fortalecimento da participação social à defesa intransigente aos direitos assegurados. O debate da LOAS ganha força em nível nacional e expressa a força política dos movimentos sociais para sua consolidação e seus avanços – o mesmo vale para a

² Mbembe (2018) analisa a necropolítica como a expressão máxima da soberania, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso, matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Exercitar a soberania é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação de poder e supremacia política.

Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que, após longos anos de resistência, foi implantada.

A implantação da PNAS, assim como todos os processos reivindicatórios, também sofre ataques desde sua aprovação. A precarização imposta pelo Poder Público busca descaracterizar seu embasamento político, e as articulações para sua permanência são diversas na ruptura dessa hegemonia, assim como a participação da sociedade civil na construção dos caminhos à implementação de programas permanentes e serviços que atendam à população. A lógica imposta é de desarticulação dos processos democráticos, como resposta, o enfrentamento é feito a partir de posicionamento popular, demarcando a consciência coletiva e seu papel de mobilização.

A efetivação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), estadual e municipal, produz impactos na agenda da participação e no controle social e anunciam que o poder deliberativo e fiscalizador da política chegava na lógica de realizar embates importantes aos desmontes historicamente propostos pelo Estado neoliberal. Sua instância maior era representada pelas Conferências de Assistência Social, com o papel de avaliar e provocar a discussão pública dos rumos à organização da dinâmica da política.

Porto Alegre, por sua vez, avançava na discussão. A I Conferência Municipal de Assistência Social trouxe deliberações fundamentais para pensar a organização da assistência social no município. Trazendo a construção do Plano Municipal de Assistência Social como cerne da I Conferência, esse documento se constituiu como produto de três dias intensos de debates e deliberações, que seriam os primeiros passos da implantação da política.

Essa dissertação tratará deste escopo: revisitar os Anais/Relatórios da I Conferência Municipal de Assistência Social, sua gênese e sua constituição como marco participativo em Porto Alegre. Olhar para esses documentos, analisá-los na perspectiva da compreensão de sua gênese e estrutura abrangem os desafios dessa dissertação, estabelecendo a construção de um percurso metodológico na busca de encontrar e coletar esses registros. Seus desdobramentos corroboram para o entendimento desses movimentos, demonstrando a importância desta dinâmica para a transformação social.

Os objetivos deste estudo, apresentados no Capítulo 2, traçam a pertinência de aprofundar o cerne do debate e a condução realizada por seus participantes para dar a visibilidade à I Conferência como espaço de alinhamento conceitual e de decisão coletiva da política. A operacionalização desse processo se deu a partir da construção do percurso metodológico pensado para a coleta e a análise dos dados, aprofundados no Capítulo 3.

A pesquisadora busca, a partir da pesquisa documental, mostrar a força política expressada na I Conferência Municipal de Assistência Social em Porto Alegre. A análise dos documentos tem a intenção de investigar de que forma esse espaço de participação e controle social foi se estruturando para pensar a implantação de assistência social como uma política pública.

Evangelista e Shiroma (2019) pontuam que a análise dos documentos é uma importante ferramenta de trabalho, por produzir conhecimentos sobre determinada política, além de evidenciar a tarefa ético-política do pesquisador mediante as investigações, com a intenção de olhar para a estrutura social, suas relações bem com as induções do Estado e seu sistema político-econômico hegemônico. A pesquisa documental mobiliza o pesquisador a refletir que quem redige um documento envia uma mensagem para um público, difundindo uma concepção de mundo para transformá-la.

Quem produz um documento emite sua intencionalidade em analisar determinado período histórico e seus impactos nas mudanças e nas transformações político-sociais. A conexão entre pesquisador e documento ocorre a partir do desvendamento daquilo que se deseja estudar. O contexto histórico contribuiu para a delimitação do propósito da investigação. A captação do movimento da política também se apresenta como locus reflexivo, pois orienta o pesquisador a traçar a diretriz do porquê pesquisar e aonde se quer chegar com o debate e produto da pesquisa.

O acervo dos Anais/Relatórios da I Conferência está arquivado no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), espaço que guarda os registros da história e da gênese dessa instância máxima de participação social. A pesquisa se debruça nesses documentos não somente em razão de sua importância para implantação da política de Assistência Social, mas por ser um marco da participação popular nos rumos sociopolíticos do município, que, após anos, se abria aos processos democráticos coletivos.

Situar a política social, em face da orientação macroeconômica, coloca-se como ponto indispensável. Explicá-la ajuda a compreender os tensionamentos frequentes para a materialização da Política de Assistência Social. O Capítulo 4 reúne essa problematização, além de contribuir no pensamento de alternativas para a luta contra-hegemônica aos ataques à democracia. Assim, este estudo mostra a potência dos movimentos de luta em defesa dos direitos sociais. “Estar atentos e fortes” se mostra como única alternativa para continuar resistindo e coletivizando a pauta.

1 OS DILEMAS DO MOVIMENTO SÓCIO-HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DE PORTO ALEGRE: O CRESCIMENTO DA URBANIZAÇÃO E SEUS IMPACTOS SOCIAIS NAS DÉCADAS DE 70, 80 E 90

Analisar o movimento sócio-histórico é desacomodar percepções reducionistas e simplistas de enxergar a realidade, trazendo para debate os dilemas enfrentados nessa construção de pensar a constituição de uma política e um Estado democrático. Pensar como se constituíram essas relações, no campo das lutas e movimentos sociais em Porto Alegre, nos convoca a elencar aspectos importantes nessa arena política e dialogar com os processos que se consolidavam neste período.

A arena política nesse período se constituía no modelo de relações autoritárias caracterizada pelo Regime Militar instaurado em todo o Brasil. No Rio Grande do Sul, falando especificamente de Porto Alegre, a organização política estava alicerçada nesse “projeto político militarista de Estado”. Um período de muito controle, repressão e de visão política centrada na abertura do mercado, em um processo de ampliação da urbanização e sua interface com os demais movimentos e lutas de mobilização social do período.

Construir uma linha cronológica entre as décadas de 70, 80 e 90, analisando os impactos sociais, é reconhecer e dar destaque ao movimento histórico que se estabeleceu como reação e enfrentamento da política ditatorial vivida pelo Estado brasileiro. Trazendo para a realidade de Porto Alegre, esse contexto nos auxilia a analisar as forças que estavam presentes nestas décadas e a sua colaboração para a estruturação dos debates para abertura da redemocratização que foram ganhando força. Pensar nas constantes tensões inscritas nas décadas nos ajuda a elaborar o pensamento político do período e os impactos que conseqüentemente mobilizara a organização social para o enfrentamento desses processos.

A ditadura militar, nesse período, desenvolveu uma relação sócio-histórica importante entre as décadas, organizando a população para enfrentar o sistema de governo com manifestações de luta e resistência ao regime. Os impactos do modelo ditatorial foram as principais pautas dos grupos que se opunham a esse sistema. Ao longo das décadas, as lutas sociais ganhavam papel de organização, articulação e forte oposição.

Em paralelo ao controle ditatorial, na maioria dos Estados brasileiros, a década de 1970 concentrou impactos sociais fundamentais para pensar o papel da mobilização social ao enfrentamento do autoritarismo imposta ao aparelho político. No município de Porto Alegre, não foi diferente, importantes movimentos populares se articularam para pensar um Estado democrático de direito que absorvesse os interesses da população.

Para isso, a proposta deste capítulo é analisar como se expressou o movimento dessa história de luta e oposição ao aparato político autoritário e repressivo expresso ao longo das décadas, trazendo como cronologia os anos 70, 80 e 90. Os acontecimentos de mobilização da classe trabalhadora serão traçados por uma política democrática pautada nos direitos sociais, continuamente ceifada nesse processo histórico.

A Porto Alegre da década de 70 foi marcada por ampliação de impactos urbanos no que se refere ao crescimento da cidade. Monteiro (2012) analisa que essa década se caracteriza por um planejamento da gestão municipal inicialmente comandada pelo Prefeito Telmo Thompson Flores, nomeado em 1969 pelo então Governador Walter Peracchi Barcellos. Thompson Flores seria reconduzido a novo mandato em 1971, pelo Governador Euclides Triches, ambos da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido conservador, autoritário, e de sustentação do regime militar. Thompson Flores conduzia sua gestão balizada na ampliação da urbanização no município de Porto Alegre, demarcando um mandato de concentração do poder nas mãos do Executivo na realização do planejamento e crescimento da cidade.

A primeira grande obra do Prefeito nessa década foi a implantação da Avenida Mauá, que se caracterizaria como novo acesso para a cidade, além de agregar as obras de proteção contra as cheias do Guaíba. Nesse período, Porto Alegre se expandia rapidamente. As migrações, o projeto econômico urbano, a proliferação de indústrias, bancos e comércios traziam ao município uma trama de estruturas sociais que não suportavam esse estreitamento social imposto pela gestão. As consequências desse momento repercutiam nos impactos sociais à população, que, nessa celeridade, não acompanhava e muito menos acessava os bens e os serviços desse modelo político excludente.

Acentua-se a expansão migratória, agregada ao movimento de crescimento da economia do município. Monteiro (2012) pontua essas dinâmicas políticas como a complexificação da estrutura social – ou seja, os impactos do aumento populacional que permanecia à margem dessa organização política, que tinha como prioridade o sistema econômico e financeiro.

A necessidade de criar serviços públicos que contemplasse essa crescente população se apresentava de forma imediatista para atender a demanda social, que sofria os baques dessa política segregadora. Troleis e Basso (2011) conceituam essa prática de governo como distâncias sociais, aprofundando a análise dessa conceituação como exclusão estrutural, por aumentar as distâncias entre os diversos segmentos de classe, impactando em problemas

sociais graves. A prioridade do governo se resumia à ampliação da urbanização, que se caracterizava não somente pela falta de acesso da população aos espaços da cidade, mas também pela forma como a gestão tratava os problemas sociais, marginalizando, colocando o debate como secundário nesse movimento de crescimento urbano.

Monteiro (2012) considera que o caos estava instituído na década de 70, frisando que os problemas decorrentes do crescimento populacional resultaram em crises, marcadas pela violência do regime ditatorial. Com hostilidades e marginalização da população que ficava à margem dos interesses políticos, não existia direito à cidade ou, menos ainda, política pública.

Essa intensificação do autoritarismo trouxe agravos significativos à população. Codato (2004) descreve esse período dividido em dois ciclos: o da repressão, e o da “liberalização” – que se caracteriza pela atenuação das restrições da atividade política. Em linhas gerais, isso significava a eliminação dos atores políticos ligados ao populismo, de oposição ao regime militar, e a liberalização adotava uma prática chamada na época de “normalidade”. O autor contextualiza que esse período histórico se pautava numa concepção antidemocrática, partidária, de muito moralismo, e conservadorismo denominado “contra a corrupção”.

No recorte de Porto Alegre, a urbanização se intensificava e, conseqüentemente, ocorria o crescimento da infraestrutura urbana, o chamado “planejamento econômico-social” da cidade. A ampliação urbana permeou todas as ações desse regime político na década de 70, por exemplo, com criação de planos diretores centrados nos espaços urbanos, no zoneamento e na separação da cidade por bairros e “vilas” (periferias). Troleis e Basso (2011) apontam que, entre muitos levantamentos socioeconômicos realizados entre a década de 50 e 60, executados pelo então Departamento Municipal da Casa Popular e pela Prefeitura de Porto Alegre, demonstrava-se crescimento dos bairros considerados periféricos, chamados pelo governo militar de “marginais” – mostrando que a segregação cumpria seu papel nesse sistema político.

A região central da cidade, por sua vez, ganhava destaque e se apresentava com expressivas mudanças, constituindo-se como área de trabalho e circulação, com a estruturação de avenidas, ruas, praças e parques, voltados à “alta sociedade porto-alegrense” (MONTEIRO, 2012). Essas mudanças e diferenças sociais se expressavam intensamente nesse período, e os embates na vida da população se inscreviam numa organização pautada na mobilização social em resposta à política autoritarista imposta.

Codato (2004) descreve como um período elencado por quatro pressupostos: a configuração política colocada no golpe de 64, resultado de um autoritarismo de crise; a

militarização do aparato político e de controle inscritos em eventos; o aparato estatal de militarização simultâneo à centralização do poder de decisão no executivo federal; e o período de 1969-1979 estimulado pelos conflitos de 1968, embasando as lutas políticas e sociais. O autor analisa que dois foram os eventos desse período, o primeiro está relacionado à Passeata dos Cem Mil e o segundo ao Ato Institucional 5 (AI-5). A Passeata dos Cem Mil consistiu na organização de diversos setores sociais para confrontar o sistema militarista de Estado, pautada pela política econômica e de restrições das liberdades. O AI-5 chega traçando a concepção de centralização militar do Estado de poder, o controle severo dos direitos políticos e civis, sendo um marco de violência repressiva deixando grandes registros de mortos, torturados e desaparecidos.

Motta (2018) avalia que o AI-5 foi, sem dúvida, o incremento da violência repressiva, e que esta tem relação com o ativismo da oposição armada, cujas ações foram interrompidas com respostas impetuosas do Estado. Esta questão não se coloca como responsabilidade das vítimas, reforçando que o surgimento do AI-5 estimulava intensamente as expressões de violência dos agentes públicos sobre a população e os movimentos de oposição:

[...] o AI-5 significou um marco também no que se refere aos projetos modernizadores da ditadura. Muitas ações vinham sendo planejadas desde 1964, mas o ritmo de sua implantação se acelerou graças ao aumento de prerrogativas do poder central, que passou a ter meios para fazê-lo de maneira autoritária, sem considerar a opinião de políticos e outras lideranças. O contexto do AI-5 significou o ápice do projeto modernizador - autoritário da ditadura, fase em que os tecnocratas civis e militares tiveram mãos livres para agir, de maneira semelhante aos “técnicos” que operavam os aparelhos de repressão. (MOTTA, 2018, p. 197).

Foi um período violento e de extremo silenciamento às massas, ficando evidente a prioridade política do Estado. A possibilidade de melhorias nas condições de vida da população e no acesso aos direitos sociais era condicionada pela conservação do Estado no Regime Militar e pela opressão às lutas sociais. A questão social e o acesso aos direitos sociais não estavam inscritos nessa pauta, já que o autoritarismo focava suas ações em vigiar, silenciar e punir. Essa prática foi estabelecida também no território nacional, centrada no crescimento urbano-econômico e, conseqüentemente, no acelerado movimento de exclusão da classe trabalhadora.

Em Porto Alegre, o direcionamento se voltava à urbanização e à ampliação dos bairros nobres, evidenciando a sociedade burguesa, com destaque aos considerados bairros centrais. Contrastando com os bairros mais afastados do centro, denominados como “periferias”,

“vilas”, “favelas” ou “ocupações”, que demarcavam o aceleramento da desigualdade social advindo desse modo de gestão.

Monteiro (2012) reforça que o ritmo acelerado das desapropriações e das demolições de lugares de memória histórica na cidade – com destaque às comunidades negras quilombolas, que historicamente habitavam a região central – trouxeram à população de Porto Alegre uma preocupante precarização habitacional, bem como provocaram a intensificação dos tensionamentos e de reações contrárias a essa radicalidade de gestão. Ainda, a falta de infraestrutura e de serviços básicos para atender a população, que sofria bruscamente os efeitos dessa gestão, culminou em sérios problemas de saneamento, falta de política habitacional, escassos espaços de cultura popular, aumento das enchentes, aumento das ocupações consideradas irregulares – consequências diretas que se apresentavam também em âmbito Nacional.

Porto Alegre, nessa época, virou um grande canteiro de obras, dita cidade da expansão que visava aos interesses econômicos e políticos, sobrepondo-se às expressões da questão social o crescimento da mobilidade urbana, a ampliação da cidade, o investimento econômico expressivo, bem como a expansão do mercado e das indústrias. Nessa visão de gestão, foram criadas e alargadas grandes avenidas consideradas centrais em Porto Alegre, como as Avenidas Osvaldo Aranha, Perimetral, João Pessoa, Bento Gonçalves, Assis Brasil, Sertório, Nonoai, Serraria.

Muda o cenário histórico da cidade que, até então, tinha nos bondes seu principal meio de locomoção. O transporte urbano surge com a presença dos automóveis e dos ônibus, que se transformaram nos dois principais meios de circulação nas vias da cidade (MONTEIRO, 2012). A elitização ganha sua força na região central da cidade, demarcada por cafés, confeitarias, bares e restaurantes de circulação dessa esfera da sociedade. A gestão de Thompson Flores foi, sem dúvida, pautada na expansão territorial de Porto Alegre e na normatização, atreladas aos impactos sociais sofridos pela população que foi atingida por esse sistema.

Esse percurso histórico aponta variados obstáculos e opressões para implementação de um debate social de direto à cidade no processo de urbanização. A cidade capitalizada revelava a mudança de um sistema econômico agrário para um sistema industrial e para a abertura ao comércio estrangeiro.

A historicidade nos permite compreender as problemáticas e os desafios impostos ao longo das décadas para o município, pontuados anteriormente: aceleramento do capital;

crescimento da cidade; inexistência de sistema habitacional; insuficiência de serviços públicos; dificuldade de mobilidade urbana e políticas públicas. A gestão pública preocupava-se com a “estética”, com a ampliação de espaços de circulação da elite e do comércio, o que na atualidade denominamos “higienização” dos espaços públicos. Havia a figura de um Estado extremamente controlador, mercantil, focado no mercado imobiliário, na perspectiva de garantir avanços nas construções arquitetônicas que pudessem render investimentos aos interesses políticos futuros.

Essa necessidade de responder aos interesses imobiliários colocava a gestão a mobilizar o debate de revisão do Plano Diretor da cidade. Souza (2018) analisa que os planos diretores de Porto Alegre, no início das décadas, eram basicamente planos viários, contemplando, de forma superficial, ao longo de suas revisões, a política de saneamento e água. A partir de 1959, Porto Alegre teve seu primeiro plano diretor instituído por lei, sendo complementado ao longo das décadas de 1960 e 1970. Somente no ano de 1979, após inúmeros debates e pressões, instituía-se o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), abrangendo todo o território.

Destaca-se que a constituição do Plano Diretor foi composta por um grupo de discussão prioritariamente estatal. Não estava em pauta o debate público, mostrando mais uma vez o caráter de continuísmo e normatização nas soluções políticas. O caráter tecnocrático e político como diretriz foi sustentado pela gestão, que visava receber recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) para a revisão do Plano Diretor de 1979.

Souza (2018) analisa que, dentre os interesses, a gestão visava atender a necessidade de atualização das informações sobre o território da cidade. O Plano Diretor de 1959 apresentava muitos adendos (decretos, resoluções, extensões), o que dificultava a sua consulta e aplicação. O Plano Diretor de 1979 pretendia estabelecer a implementação de projetos de transporte público, pavimentação, bem como projeto ambiental, para atender os tensionamentos da época. Fica evidente o controle e a regulação do Estado no planejamento da cidade, que se mostrava orientada pela “ciência da política de urbanismos” para manutenção do *status quo* como premissa à economia, mostrando sua indiferença às demandas populares.

As intersecções do crescimento da urbanização com as expressões da questão social sem dúvida trazem impactos violentos a essa história. Soares do Bem (2006) analisa que essa “estruturação” da exclusão foi pensada em franca oposição aos interesses da classe trabalhadora. O crescimento urbano e econômico foi pensado propositalmente para originar o

estabelecimento dos modelos de industrialização e urbanização, desestruturantes e altamente expropriadores, gerando, assim, uma sucessão de crise social ao longo das décadas e tornando crescente a desigualdade social.

A principal referência histórica desse período se estabeleceu na década de 80. O crescimento urbano em Porto Alegre avançava a engrenagem da indústria, do comércio e de serviços. Com isso, a desigualdade se cristalizava, sendo também uma forte característica do governo do então Prefeito Guilherme Socias Villela, que demonstrava explicitamente seu interesse ao mercado financeiro. Assim, a década de 80 se caracteriza pelo aceleração dessa expansão, intensificando a ampliação dos bairros e dos edifícios em áreas nobres. A descentralização do comércio marca o surgimento dos grandes centros de comércio – por exemplo, o Shopping Center Iguatemi –, assim como espaços seletivos de lazer e vida noturna da cidade também ganham expansão (MONTEIRO, 2012).

A intervenção do Estado na expansão urbana e econômica também era agenda na década de 80. A transição política de Thompson Flores, em 1975, para Guilherme Socias Villela, ambos da ARENA, marcava a concepção de centralização do poder, a marginalização das manifestações populares e seu extermínio e a perseguição aos movimentos políticos de oposição. Tratava-se de um regime totalitário e de anulação da participação dos movimentos reivindicatórios.

Contudo, o que observamos, com advento da década de 80, foi o estabelecimento da força que os movimentos de organização social expressavam na luta por melhores condições de vida. Soares (2002) descreve inúmeros movimentos importantes de reivindicação neste período, por exemplo, a organização sindical ganhava força e, com ela, a ascensão de uma nova composição de luta marcava um período de greves dos trabalhadores das indústrias, dos bancários, dos trabalhadores da construção civil, bem como a greve do magistério.

As tensões sociais estiveram presentes demarcando o fortalecimento da participação social nas decisões e nos rumos do país. A ditadura, mesmo com o seu regime opressivo e violento, enfraquecia-se em todo o território brasileiro; em Porto Alegre, não seria diferente. As manifestações sociais foram o principal marco histórico no qual o Brasil se debruçava, pois tinham a finalidade de mudar os rumos da política e de romper com a opressão e a subserviência imposta pelos militares.

Porto Alegre, por sua vez, alicerçava seu movimento dando voz às manifestações, articulando suas ações por um sistema democrático de direito, compondo uma bandeira política de luta por melhores condições de trabalho e vida. Esse debate naturalmente não fazia

parte da agenda política. Silva (2015) nomeia como um movimento de manutenção da precarização das relações de trabalho incertos, produção de desigualdades e, conseqüentemente, aumento dos índices de vulnerabilidade das classes marginalizadas pela esfera pública.

O efeito cascata das manifestações sociais foi se somando a outras categorias profissionais do movimento sindical. Com isso, as lutas foram se unindo e criando uma organização importante para as pautas de reivindicações. Isso nos faz analisar o quanto a democracia e a luta por participação social estiveram presentes nessa correlação de forças no arcabouço sócio-histórico do país.

O período ditatorial estava entrando em uma crise ideológica. Como consequência disso, o movimento pró-democratização se constituía e acelerava com o enfraquecimento do modelo de autoritarismo brasileiro. Em Porto Alegre, o cenário também se definia dessa forma: o município, assim como o ABC Paulista, iniciava um momento importante de articulação social pré-redemocratização. A ampliação da organização popular potencializou outros segmentos sociais na capital, ganhando força em diferentes espaços – por exemplo, o movimento pelos direitos humanos, o movimento de mulheres, o movimento ambiental, movimentos pela habitabilidade, todos inscritos num posicionamento político e de tensionamentos na época.

Baierle (1992) enfatiza que as primeiras organizações populares eram compostas, principalmente, por moradores das áreas consideradas de sub-habitações, periferias e bairros distantes da cidade. Inicialmente, constituíam-se na busca de resolver os problemas ligados à posse e à propriedade da terra e às carências identificadas em seu cotidiano, ligadas à infraestrutura, a equipamentos e serviços urbanos diversos, que tinham negativas da gestão pública em atender suas necessidades.

No escopo desse debate, destacam-se as associações de moradores das comunidades periféricas de Porto Alegre. As associações se mostravam como espaços de resistência, buscando estabelecer uma organização popular nas periferias, denunciando e reivindicando seu lugar na constituição da cidade, criando estratégias de enfrentamento e superação da segregação social presente na política de urbanização do município. Biasi (1996) ressalta que as associações de moradores e sua interface de reivindicação com o poder público se apresentaram como importante movimento para a implantação de uma política social, debatendo que o regime ditatorial municipal buscava executar ações de concessão de auxílios emergenciais, negando a possibilidade de existir uma política pública efetiva à população.

A análise inicial traçada até o momento trouxe elementos da estrutura executada no município de Porto Alegre no período da ditadura, que, ao longo do crescimento urbano, foi perdendo sua força em virtude dos efeitos do movimento pró-democratização, trazendo para a cidade as disputas e os tensionamentos dos movimentos sociais da década de 80. Fica explícito o papel dos movimentos sociais, por abordar a necessidade de pensar os processos democráticos no viés da participação popular, sendo foco central de convocação da sociedade para uma nova concepção política, inscrita em um cenário de inúmeros obstáculos e contradições.

Assim, projetou-se a Porto Alegre da década de 80, envolvida com a intensificação das manifestações sociais em paralelo a um regime militar cada vez mais enfraquecido em todo o território nacional, expressando a vontade popular de estabelecer uma diretriz democrática que garantisse o enfrentamento da questão social com implantação de políticas públicas. Nesse período, Porto Alegre estabelecia espaços históricos de manifestação e organização social, como o cruzamento da Rua dos Andradas com a Borges de Medeiros, chamada de Esquina Democrática. Monteiro (2012) salienta que a expressão popular e de articulação política foi representada por esse espaço, no qual a classe trabalhadora, os movimentos sindicais e o movimento estudantil panfletavam em oposição ao governo.

A cidade dos anos 80 pulsava por mudanças. Em 1984, Porto Alegre foi tomada pelo movimento das Diretas Já. As primeiras manifestações foram se tornando crescentes no município e no território brasileiro. O estado de São Paulo foi um polo de debate que se pulverizou e que trouxe para Porto Alegre um de seus núcleos de luta pelas Diretas Já. Neste ano, o Movimento das Diretas Já embasava seu apoio ao Projeto de Lei Dante de Oliveira, que reivindicava o voto direto para Presidente da República, levando às ruas multidões que manifestavam seu desejo por mudança política (SOARES, 2002; MONTEIRO, 2012).

Soares (2002) afirma que os jornais de grande circulação da época ilustravam os debates nacionais e sul-rio-grandenses do movimento das Diretas Já. Porto Alegre recebia, na Esquina Democrática, comícios conhecidos como “Caminhada Democrática”, coordenados pelas lideranças da época, quais sejam, Leonel Brizola, Ulisses Guimarães, Fernando Gabeira e Roberto Freire, agregando também artistas regionais na luta pelas Diretas Já.

A emenda Dante de Oliveira foi rejeitada no Congresso Nacional, mas trouxe impactos importantes não antes vistos. Soares (2002) contextualiza que o então Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) manifestou a necessidade de eleições diretas e da constituição de uma Assembleia Nacional Constituinte. Muitos foram os entraves em torno do

processo de redemocratização do país. Não podemos reduzir esse marco sócio-histórico a uma linearidade, pois ele se caracterizou por forças políticas e ideológicas, manifestações sociais diversas de luta da classe trabalhadora, movimentos sindicais e movimentos de categoria, mobilizados a eleger seu representante por meio das manifestações das Diretas Já em 1986.

O voto direto à Presidência da República chega em 1989, mostrando a força da democracia e a importância da luta de classe na conquista de participação, direitos sociais-civis e políticos nos rumos do país. Essas mudanças também respingavam em Porto Alegre, que elege Alceu de Deus Collares, seu primeiro Prefeito negro. Collares assume a gestão municipal pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em janeiro de 1986, por voto direto, após longo período ditatorial, instaurando um mandato de retomada democrática, potencializando a luta política de Leonel Brizola na valorização da educação e da cultura.

Contextualizando a transição dos anos 80 para a década de 90, enfatizam-se dois aspectos para análise: o primeiro se baliza em pensar o movimento de redemocratização do país, na premissa da participação social; o segundo, em problematizar o crescimento do sistema neoliberal como engrenagem da desigualdade social. Nesta perspectiva, Soares do Bem (2006) enfatiza que os anos 90 traçaram importantes manifestações sociais para o enfrentamento das expressões da questão social pautada na cidadania e na força coletiva. Essas manifestações foram apontadas pelo autor como a principal força do exercício da cidadania uma luta coletiva dos movimentos sociais e instituições para a democratização.

Já a exclusão social se caracterizava, a partir da década de 90, pelas novas dinâmicas desencadeadas, a exemplo da globalização. O entendimento trazido pelo autor debate sobre a concepção histórica dos fenômenos sociais e sua relação com sistema econômico-financeiro que gera a precarização social:

Se na década de 70 do século XX a marginalidade era pensada como fenômeno típico do capitalismo periférico e estava associada à existência de uma parcela dos trabalhadores urbanos não integrados aos modernos setores da atividade econômica, a partir da década de 90, com as mudanças estruturais, a situação modifica-se sensivelmente. A exclusão social, vista como um fenômeno típico do capitalismo atual está relacionado à crescente precarização do mercado de trabalho e à fragilização da inserção profissional, que geram ruptura progressiva. (SOARES DO BEM, 2006, p. 1153).

Considerando Porto Alegre, a década de 90 foi um período de transição política e transformações sociais. Transformações nas formas de relacionamento do Estado e da Sociedade, ocasionada pela redemocratização instaurada no país. Silva (2015) aborda especificamente o caso de Porto Alegre, pontuando a eleição do Governo da Frente Popular,

que assume a Prefeitura em 1989, tendo como seu gestor Olívio de Oliveira Dutra. Ele trouxe ao debate do Partido dos Trabalhadores a agenda da participação popular, através do Orçamento Participativo (OP). Silva (2015) explica o cenário político-social da década de 90 no município de Porto Alegre:

Markado por profundas transformações econômicas e sociais, oriundas do modelo de urbanização e industrialização do país, o quadro que se desenhava, naquele período, era de trabalhos precários, incertos, flexíveis, produção de novas formas de desigualdades sociais e o aumento dos índices de vulnerabilidade, concomitante ao crescente déficit de legitimidade da democracia representativa. Conforme supracitado tal pressuposição era entendida como a possibilidade de a camada da população, historicamente excluída dos processos decisórios na gestão das cidades, passar a ser agenda relevante pelos gestores das políticas públicas e administradores das burocracias governamentais, impactando diretamente na melhoria das condições de vida daquela população. (SILVA, 2015, p. 89-90).

Assim, foi se constituindo a política implantada na década de 90, conduzida pelo orçamento participativo, e a tomada de decisões de aspectos importantes para a cidade sendo agenda pública de discussão. Potencializou-se a garantia de investimento em diferentes áreas, as quais eram reivindicadas pela população ao longo das décadas: educação, saneamento básico, tratamento de esgoto, coleta seletiva do lixo, pavimentação urbana, habitação popular, regularização de áreas habitacionais em diversas comunidades populares (SILVA, 2015). A democratização da gestão foi assunto assumido na agenda política e social da cidade. Com isso, o orçamento participativo foi ganhando legitimidade nas regiões de Porto Alegre, impulsionando mudanças e abertura de diálogo.

O orçamento participativo, como destaque da década de 90 em Porto Alegre, traçou sua execução institucional em dezessete assembleias regionais e seis assembleias temáticas. As assembleias temáticas davam ênfase a: Educação, Esporte e Lazer, Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana, Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho, Cultura, Saúde e Assistência Social. Com base nas temáticas do OP, as prioridades elencadas pela população ficavam concentradas em habitação, saneamento básico, assistência social, educação, circulação, transporte, saúde, lazer, esporte, pavimentação e iluminação pública. Ainda, elencaram-se as áreas de desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude, turismo, trabalho e renda e direito dos animais, respectivamente nessa ordem de prioridade, identificando-se, assim, as prioridades estabelecidas pela população para a constituição das políticas públicas (SILVA, 2015).

A Assistência Social ganha visibilidade no debate político na década de 90 buscando implementar novos rumos conceituais ao sistema de proteção social, fortalecendo as reivindicações. Esse processo de mobilização social trouxe disputas e pressões que conduziram à vontade de estabelecimento de política de acesso aos direitos sociais, sendo que a força desse movimento mostrava o direcionamento pelo qual se lutava. Esse caminho traçava os desafios que a participação popular enfrentaria ao longo da história no embate ao Estado neoliberal, fortemente representado por ações clientelistas, assistencialistas de descontinuidade na pauta da questão social.

1.1 A TRAJETÓRIA SÓCIO-HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LUTA E RESISTÊNCIA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO

A Política de Assistência Social brasileira enfrentou um árduo caminho para constituição de uma sociedade pautada na garantia de direitos sociais. Ainda na atualidade, isso representa um desafio a ser estudado e problematizado, por ser um caminho de lutas sociais importantes e legítimas na implantação de política pública. Para tanto, é fundamental trazer para o debate o cenário político constituído historicamente em nosso país. Esta análise percorre a temporalidade dos 31 anos da promulgação da CF/1988 e segue esta trajetória de pensar o sistema de proteção social, alicerçado na defesa dos direitos sociais em contraponto ao que alguns teóricos analisam como permanente espaço de correlação de forças.

Este desafio está presente desde o estabelecimento conceitual do modelo de seguridade social adotado pelo Brasil. Silva (2012) classifica como um modelo híbrido de pensar seguridade social, ou seja, conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho, contribuição (previdência social), com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência social). A análise do modelo híbrido de seguridade, feito pela autora, é fundamental na contextualização desta discussão e em seus rumos políticos.

Silva (2012) aponta que a concepção de seguridade social no Brasil foi influenciada por dois principais modelos. O primeiro, modelo Bismarckiano, centrado no seguro social, de acesso restrito aos trabalhadores assalariados e aos seus dependentes, mediante contribuição prévia e prestação de retorno proporcional a essa contribuição. Como exemplo disso, destacam-se Caixas de aposentadorias e Pensões (CAPs) e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) nas décadas de 20 a 60 e no fim da década de 70, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

O segundo modelo, Beveridge, caracterizava-se por ser unificado e universal, abrangendo não somente os trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter suas necessidades básicas satisfeitas. O modelo beveridgiano trazia, em sua concepção, a seguridade social como combate à pobreza, voltando sua diretriz ao trabalho assalariado, com base na visão de que nenhum plano de seguro social é satisfatório e/ou bem-sucedido se existir desocupação em massa.

Considera-se que o processo instituído para a construção da CF/1988 foi um momento ímpar na história do País, uma vez que se caracterizou por muitas lutas sociais, buscando um modelo que incluísse a classe trabalhadora. Couto (2010) enfatiza a importância da força dos movimentos sociais neste processo. Esses movimentos, fortemente instituídos no período ditatorial, impulsionados pela mobilização em torno da redemocratização do país, pelo resgate das liberdades individuais e coletivas, buscavam a legitimação dos direitos sociais, tão suprimidos na história do Brasil. Em contraponto a essa luta pela redemocratização, instaurava-se o conflito de interesses dos partidos neoliberais, o que Behring (2008) aborda como um tensionamento da classe dominante, para justificar a necessidade da “reforma” do Estado Brasileiro e estabelecer a deslegitimação de um projeto sustentado no direito social.

À medida que se analisa o processo constituinte, percebe-se o quanto essa luta para o estabelecimento de garantia de direitos sempre foi um debate de relações conflituosas e de busca constante da soberania neoliberal no marco político brasileiro. Exemplo disso está no processo de elaboração da CF/1988, que, a partir das discussões da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), pensava propostas que garantisse seus interesses no campo da seguridade social no Brasil.

Couto (2010) destaca que o início do processo constituinte foi marcado por debates não somente relacionadas à soberania, mas também ao funcionamento da ANC. Quanto à soberania, a discussão era se ANC assumiria o efetivo comando político da transição institucional, ou seja, do governo militar para o democrático. Já o funcionamento da ANC assumiria o papel da redação do texto da CF/1988, bem como acumularia funções congressuais na lógica de “assegurar” a aproximação com a sociedade e de estreitar a participação da população por inúmeros meios de organização.

No recorte da Assistência Social, o marco histórico expressivo foi a luta dos movimentos sociais, quanto mais forte e organizados, maiores as possibilidades de pressão e conquistas, como aconteceu com a comissão da seguridade social. Os tensionamentos contrários a essa inclusão da assistência social na seguridade eram fortes, considerando que,

no contexto da ANC, prevaleciam as forças de direita e centro-direita, às quais foi dado o nome de “centrão” (COUTO, 2010; SILVA, 2012).

O número de parlamentares em partidos de esquerda, com concepção ideológica política de garantia de direitos, ainda era reduzido neste processo. As manifestações populares foram decisivas para que algumas conquistas fossem asseguradas, legitimando importantes mudanças no texto constitucional. Ao contrário do que manifestava o grupo de parlamentares do “centrão”, que tencionavam que a pauta deveria ser tratada com realismo e bom senso, buscando a todo momento eximir o Estado de sua responsabilidade na luta da ruptura do caráter assistencialista, até então característico da política brasileira (FAGNANI, 1999).

Embora tivéssemos importantes conquistas por direitos sociais no texto constitucional da Seguridade Social, há uma discussão concomitante instaurada historicamente de que esse processo teria sido um retrocesso ao “progresso econômico” do país. Silva (2012) ressalta que o cunho neoliberal esteve presente neste movimento histórico de pensar as políticas sociais, reforçando que o modelo de seguridade adotado pelo Brasil, embasado no modelo híbrido, nada mais é do que um mecanismo de atenuar as reivindicações sociais.

A autora analisa os mecanismos argumentativos da gestão neoliberal, os quais afirmavam que a política de seguridade social arcaria com custos muito altos, o que acarretaria prejuízos ao crescimento econômico do país, discurso presente na contemporaneidade. Importante sinalizar que a seguridade social, na perspectiva trazida pela CF/1988, também se apresenta como uma iniciativa da sociedade e da participação popular e não pode ser vista isoladamente, considerando a dívida social inscrita historicamente neste debate.

Couto (2010) aponta que os maiores avanços da CF/1988 estão no campo dos direitos sociais. Esta análise está embasada no texto constitucional a partir do artigo 3, que define os objetivos da República Federativa do Brasil, deixando clara a existência das desigualdades sociais e regionais brasileiras, abordando as soluções dessas desigualdades para a ação do país. A autora endossa a concepção de garantia de direitos sociais ampliados, traçando as diretrizes ideológicas de seguridade social:

O estatuto legal, então, rompe com a lógica fragmentada e busca, por meio da seguridade social, dar um sentido amplo à área social, trabalhando na lógica da ampliação dos direitos sociais e da inserção da noção de responsabilidade do Estado brasileiro frente a essas políticas. Assim, é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura

ações contributivas para com a política previdenciária e ações não contributivas para com a política de saúde e de assistência social. (COUTO, 2010, p. 159).

É apresentada a concepção de um sistema de proteção social integral, prevendo a participação do Estado na condução do estabelecimento da política. No entanto, esse processo de afirmação do sistema de proteção social também é constituído num momento de embates sociais e limites, considerando a posição do Estado de regulação mínima às demandas sociais.

A constante luta para assegurar uma política social de garantia de direitos, pensando o sujeito em sua incompletude, é uma lógica que inexiste no modelo político brasileiro, pois vai na contramão deste debate e opera pelo individualismo, pela competitividade e pela desigualdade social. O movimento estratégico de retirar o Estado de suas funções mostra explicitamente o interesse do Estado na expansão de um sistema econômico capitalista, pautado na ampliação do mercado, colocando o debate da política de assistência social como secundário no contexto brasileiro (BEHRING, 2008). Fagnani (1999) defende que a CF/1988 foi um marco na elaboração do Estado democrático de direito, mesmo a contragosto e com posicionamentos hostis, porque traça a responsabilidade dos entes federados nas necessidades de implantação da política de assistência social e na forma de pensar o sujeito.

Raichelis (2011) discute os inegáveis avanços políticos experimentados no Brasil voltados ao esforço de refundação da ordem democrática. No entanto, problematiza que a contraface foi acompanhada pelo agravamento sem precedentes da questão social, expresso pela deterioração crescente das condições de vida e de trabalho da maioria da população. Este paradoxo entre a redemocratização mobilizada na década de 80, com a CF/1988 e o avanço do desenvolvimento do sistema político neoliberal traz, para o cenário, os conflitos historicamente presentes para garantir o sistema de proteção social brasileiro.

A Política de Assistência Social no Brasil, apesar de todo o embasamento legal previsto no texto constitucional, ainda trilha um campo fértil de análise e de luta constante em sua implementação. Nesse sentido, o projeto político conceitual de assistência social está na contramão do modelo econômico de direcionamento neoliberal que, ao longo dos anos, foi colocando obstáculos para a implementação da Política (SPOSATI *et al.*, 2014).

No avanço do debate da política de assistência social brasileira, Couto (2010) refere que o modo de pensar a seguridade social fortemente presente nos embates constitucionais (CF/1988) levaram à tardia regulamentação da Assistência Social. Ao mesmo tempo em que o final da década de 80 foi um importante marco na transição democrática, que trouxe como resultado a CF/1988, também foi marcada pela agenda econômica, política e social de um

sistema econômico neoliberal fortemente expresso na década de 90. Assim, “Todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo de desmonte pelos governos que sucederam à Constituição de 1988.” (COUTO, 2010, p. 144).

O desmonte das políticas de proteção social é pauta presente desde a sua gestação, o que, na contemporaneidade, vem se legitimando com crescente discurso de meritocracia (COUTO, 2010; PEREIRA, 2016). Segundo Couto (2010), apesar de todas as discussões críticas em torno das conquistas legitimadas pela CF/1988, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais. A exemplo do que a autora sinaliza, cita-se o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que previa a ascensão do projeto neoliberal por meio das indicações do Consenso de Washington.

As orientações descritas no Consenso de Washington, balizadas pela teoria neoliberal, marco da década de 80, indicavam a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais. A orientação do sistema de proteção social passar a ser gestada pela iniciativa privada, ou seja, instaura-se precocemente o processo de desmonte das políticas públicas.

Foram cinco anos de conflituosas relações, negociações e manifestações legítimas para a regulamentação da Política de Assistência Social. Sposati (2007) enfatiza a importância da mobilização das representações sociais neste processo. Cita-se a participação CFESS, CRESS, presentes no embate pela regulamentação da política de assistência social. Também tiveram atuação destacada nesse movimento: a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA); a Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais; movimentos pelos direitos das pessoas com deficiência; idosos; setores em defesa dos direitos da criança e adolescente; e grupos de pesquisadores de diversas universidades. Assim, expressou-se o movimento de implantação da Política de Assistência Social no Brasil, demonstrando que essa luta seria um marco para democratização e uma forma de pensar o sistema de proteção social de forma continuada.

O primeiro projeto da Política de Assistência Social teve sua origem no poder legislativo, em 1990, e trazia os princípios e as diretrizes da assistência social. Porém, o projeto é vetado pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, que argumenta existir vício de origem. Outro aspecto abordado pelo então Presidente era que o projeto político de governo precisaria alicerçar suas ações no fomento de emprego e renda. Fagnani (1999) analisa este momento do veto elucidando os bastidores do debate:

O reformismo dos anos 90 compreende duas fases. A primeira corresponde ao período que vai de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais é marcada pela formulação de nova agenda de reformas – visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993 – e pela mobilização do Executivo federal no sentido de obstruir a consumação dos novos direitos constitucionais, sobretudo durante o processamento da legislação complementar. O arsenal de manobras utilizado contempla: o simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; a desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; a interpretação espúria dos dispositivos legais... (FAGNANI, 1999, p. 157).

O governo explicitava sua rejeição ao modelo de seguridade social brasileiro. O foco era a desfiguração de um projeto de reforma, cujo pilar estrutural encontrava-se expresso na CF/1988. Nesse sentido, os avanços foram apenas “formais”, considerando os pressupostos de tramitação da LOAS, esta, sim, crucial para a consolidação efetiva do projeto de política pública de Estado (COUTO, 2010; PEREIRA, 1998).

A era Fernando Collor teve seu fim com o *impeachment*, após dois anos caracterizados por inúmeros escândalos de corrupção nos altos escalões, confiscos financeiros, congelamentos de salários e desgoverno no que se refere às pautas pró-assistência social (FAGNANI, 1999). Após encerrado seu mandato, assume o vice Itamar Franco, que seguiu o modelo instituído pelo seu antecessor, tendo caráter clientelista, assistencialista e populista, alicerçando seu projeto econômico para conter o déficit público e a inflação, projetando os interesses futuros aos rumos da política do Estado brasileiro (MOTA, 2010).

No recorte da assistência social, retomadas as discussões sobre a criação e a aprovação da LOAS, o governo de Itamar Franco não se apresenta diferente. O modelo político neoliberal de Estado mínimo está presente em todas as ações e na concepção ideológica. No entanto, há uma característica relevante no debate, com a aproximação das eleições: os interesses que circundavam o fortalecimento do modelo neoliberal fizeram com que o governo Itamar cedesse à discussão da aprovação da LOAS. Sposati (2007) enfatiza que os tensionamentos dos movimentos pró-assistência social, bem como a responsabilidade de responder a ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União pela negligência com a pauta, fizeram com que o governo sancionasse, em 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.742/93 (LOAS). A LOAS se consolidou como um importante avanço na regulamentação e no estabelecimento de normas e critérios para a política de assistência social brasileira, integrando o tripé da Seguridade Social não contributiva, conforme estabelece seu artigo 1º:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993, on-line).

Couto (2010) reforça o caráter de direito do cidadão e dever do Estado. Destaca-se o artigo 5º, que apresenta, nas diretrizes, que compõe um sistema político-administrativo, descentralizado, com a participação da população no controle das ações, focando a responsabilidade do Estado no compartilhamento das ações (governo federal, estadual e municipal) na condução do lócus da efetivação da assistência social.

Colin e Jaccoud (2013) avaliam que, na primeira década após a aprovação, a Política Assistência Social foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais fragmentadas, desarticuladas, com o caráter inscrito no marco legal. Sea assistência social foi constituída, ao longo dos anos, por um modelo assistencialista, clientelista, focalizado e meritocrático, nesta nova conjuntura, o processo de luta, resistência e mobilização entram em cena, buscando mudar esta concepção.

Ainda contextualizando o processo histórico político brasileiro, os governos que sucederam a LOAS priorizavam o mercado. A política de assistência social não estava presente nas agendas de forma efetiva, mais uma vez mostrando que a discussão da introdução do direito social não era prioridade do governo (COUTO, 2006). Fagnani (1999) sinaliza a concepção dada à política, ressaltando a matriz da solidariedade, discurso fortemente utilizado pelas gestões como sinônimo de voluntarismo (distorção conceitual de solidariedade), passando a responsabilidade da execução dos programas sociais para a iniciativa privada, tirando do Estado a responsabilidade central dessa política. Os movimentos de resistência a esses governos estiveram sempre presentes, mesmo com as adversidades apresentadas nesta caminhada de fortalecimento da implantação da LOAS, tão embasada nas diretrizes estabelecidas pela CF (VALLE, 2018).

Rizzotti e Lopes (2019) avaliam que o conteúdo da LOAS foi resultado de disputas conceituais e políticas acirradas, que se apresentam desde antes de 1988, quando fundamentalmente o Serviço Social brasileiro pautou esse debate. Assim, demonstra-se que o movimento de luta popular está presente nesta temporalidade histórica conceitual da política assistência social. Esse movimento de luta, agregado à regulamentação da LOAS, trouxe avanços e deliberações. Destaca-se aqui a legitimação da participação e de seus conselhos de controle social. A instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) traça a responsabilidade pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. (BRASIL, 1993, on-line).

O CNAS estabelece importantes diretrizes em seu funcionamento e suas competências, mesmo com todas as dificuldades, conflitos e entraves enfrentados em sua criação. Essa questão será analisada ao longo desta dissertação, trazendo sua importância no estabelecimento da municipalização da política, na participação social, bem como no Plano e Fundo Municipal de Assistência Social.

Neste período, no contexto Nacional, realizou-se a I Conferência Nacional de Assistência Social, marco de luta na defesa da implantação da LOAS. Como protagonista, destaca-se a efetivação do controle e da participação social de diferentes atores: trabalhadores; categorias profissionais; assistentes sociais; universidades; entidades assistenciais; organizações não governamentais; movimentos sociais; e representantes de governo democráticos. O tema central foi “Sistema descentralizado e participativo - financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social”.

Chama-se a atenção para a IV e a V Conferência Nacional de Assistência Social, que, em interlocução com Estados e Municípios, discutiram a regulamentação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil. Discutiu-se a compreensão de proteção social na garantia de direitos e de condições dignas de vida aos cidadãos, suas famílias, mediante a articulação das políticas públicas.

Passados onze anos da LOAS, chegava a hora da implantação da PNAS (BRASIL, 2004). Em 2005, ocorre a aprovação da NOB-SUAS-2005, revisada em 2012, configurando um novo modelo de sistema de proteção social no Brasil como grande marco de expressão e movimento social de resistência:

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs). (COUTO, 2010, p. 38).

O SUAS consolida as diretrizes da PNAS e tem como objetivo organizar sua execução a partir das três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal. Estes são responsáveis pela aplicação dos recursos públicos nas ações socioassistenciais, buscando orientar a execução do trabalho no enfrentamento das desigualdades sociais, estabelecendo estratégias para a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos e responsabilidades do Estado (BRASIL, 2004). A construção do SUAS ganhou um relevante marco neste movimento sócio-histórico de reafirmação de ampliação de direitos.

Após longos debates e acirramentos ideológicos, a Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011) traz o embasamento do texto legal, possível naquele momento político, reconhecendo a importância das expressões sociais e seu movimento na história da luta por política de assistência social. Para romper com os modelos assistencialistas, é trazida para discussão pública a política de assistência social como direito fundamentada pelas legislações anteriores e pela mobilização social instaurada para seu reconhecimento.

No processo de garantia de direitos e fortalecimento do SUAS, o desafio constante é continuar enfrentando as práticas de supremacia ideológica neoliberal, que desmonta os direitos sociais, privatiza a gestão pública e, conseqüentemente, não qualifica o atendimento das políticas públicas (BEHRING, 2008). A linha cronológica dos acontecimentos sócio-históricos dos caminhos percorridos pelo estabelecimento da Política da Assistência Social (LOAS/PNAS/NOB-SUAS) e sua afirmação como direito social demonstram que sua gestação, nascimento e amadurecimento trilhou um exaustivo movimento de luta.

A diretriz nacional da política de assistência social, balizada no fortalecimento da participação social, aponta-nos um caminho de importantes debates ao se falar em controle social, tendo sua estruturação na LOAS e reforçado a pertinência no locus conceitual na PNAS. Participação e controle social são duas categorias que se interseccionam no movimento de constituição da instância democrática da Política de Assistência Social. Não há dúvida que a participação popular está presente na democratização do país em diferentes momentos de sua história. A mobilização social nada mais é que a resposta e o enfrentamento popular aos ataques à cidadania.

A participação e o controle social, na Política de Assistência Social, são gestados e nascem conjuntamente a esta política pública. Estes estão presentes em sucessivas reações e lutas nesta caminhada de ruptura das práticas assistencialistas e clientelistas, buscando operar a todo o momento nesta correlação de forças expressadas no transcorrer de nossa história. Assim, os espaços de participação e controle social, por meio dos conselhos de assistência

social, também foram sendo instituídos no território nacional. Há luta, ação e reação para a implementação dos conselhos de assistência social, materializando-se como órgão colegiado, de fomento da discussão da política, de acesso à informação pública e fiscalizador das ações do governo.

Alves e Almeida (2013) apontam que a CF/1988 e a LOAS estabelecem a participação da sociedade civil como um direito, mostrando, assim, os espaços de participação como legítimos na construção da política. Somente nos espaços democráticos, a Política de Assistência social se efetivará, por meio dos mecanismos de participação e controle social. Destaca-se que a maior instância de deliberação e participação acontecerá no espaço das conferências de assistência social, dando viabilidade ao protagonismo da sociedade civil que constitui o foco central da dissertação.

O município de Porto Alegre teve seu destaque em âmbito nacional por ter percorrido uma importante trajetória de reconhecimento e força dos movimentos sociais por um Estado Democrático de Direito. Isso gerou grandes tensionamentos, que traziam para o foco do debate a gênese da assistência social no município e, com ela, a luta pelos avanços sociopolíticos da agenda da participação popular.

1.2 ASPECTOS DA GÊNESE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Buscar a gênese da assistência social não é somente estabelecer uma linha do tempo dos acontecimentos históricos, mas também analisar suas diferentes concepções ao longo das décadas e reconhecer a importância da mobilização popular para sua implantação e efetivação como política. A intencionalidade que se apresenta é traçar inicialmente os diferentes atores que debatiam e reivindicavam a implantação da assistência social em Porto Alegre como uma política pública alicerçada na garantia de direitos.

Essa história é contada em muitas narrativas e demonstra os embates enfrentados pelos movimentos populares nessa construção. Não há linearidade quando se discute movimentos sociais e categorias que buscavam construir uma política de acesso e emancipatória. A história nos mostra que os caminhos para retomada dos processos democráticos são árduos, porém imprescindíveis quando se busca construir a participação.

A provocação é traduzir o movimento e as expressões mobilizadas nesse período de redemocratização, no qual Porto Alegre vivenciava mudanças políticas importantes no cenário. Biasi (1996) traz um importante resgate e aprofundamento histórico de olhar para a

gênese da assistência social em Porto Alegre, trazendo para o debate o ano de 1964, período ditatorial de fortes marcas, perpassando por todo contexto de redemocratização até o ano de 1994.

O objetivo da autora foi analisar que concepções de assistência social oficialmente eram debatidas pelas diferentes gestões municipais. Explorou-se desde o negacionismo dos governos ao reconhecimento da Assistência Social como uma política pública. Além disso, explicitaram-se os movimentos de subalternidade, enraizadas neste período, e os movimentos de luta para uma agenda política de fortalecimento ao acesso à política pública.

Para analisar esses processos, Biasi (1996) destaca que as primeiras ações de assistência no município de Porto Alegre ocorrem em 1944 junto à divisão de atendimento no Pronto Socorro. Neste período, muitos foram os desdobramentos de assistência social que transitaram por secretarias que executavam ações específicas de concessão de auxílios individuais e de forma pontual. A conceituação de assistência social se apresentava como uma prática conservadora que reafirmava a subalternização, sem reflexão crítica de mínimos sociais.

A historicidade da assistência social em Porto Alegre foi adquirindo, ao longo das décadas, características instituídas pelo entendimento político dos gestores, tendo o assistencialismo e a subserviência como marcas de suas ações. Outra característica demarcada na execução das ações pontuais de concessões de benefícios eram as cooperações do município com entidades privadas para a efetivação da pauta política conservadora da época.

A assistência social estava centrada no auxílio a pobres, necessitados, desvalidos, com educação considerada anormal, demarcando os problemas sociais da época como desajustamento da população. Essa característica se expressava em âmbito nacional. Para Sposati *et al.* (2014), essa concepção abrange campos de prática do Estado enquanto “tutor do bem comum”, tratando a desigualdade social e a pauperização como consequências do não ajustamento da sociedade ao projeto político em vigência. Enraizada numa moralidade ao discutir a questão social, a autora problematiza que, ao longo dos anos:

A assistência tem se constituído o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais. Para isso, institui políticas e cria organismos responsáveis pela prestação de serviços destinados aos trabalhadores identificados como pobres, carentes, desamparados. (SPOSATI *et al.*, 2014, p. 42).

Essas características se acentuaram com o considerável aumento populacional e os impactos sociais trazidos pelo período de urbanização das cidades. Estes acarretaram à

população agravos generalizados da pobreza e da desigualdade. Segundo Biasi (1996), a prioridade das gestões do período não era pensar uma política de inclusão e acesso a serviços, mas sim traçar ações pontuais de assistência social, alicerçadas em um caráter de subalternidade, e o município passou essa competência assistencial para a primeira-dama.

Nessa perspectiva de concepção, em julho de 1965, surge o Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA), planejado pela primeira-dama do município e pelas esposas dos secretários, com o objetivo de atender, inicialmente, as consequências das enchentes em Porto Alegre. O MAPA se constituía por órgãos municipais e por entidades sociais particulares, que desenvolviam trabalhos e atividades para atender às necessidades da população das comunidades de Porto Alegre, como creches e ações de cunho clientelista, assistencialista.

Em sua análise documental, Biasi (1996) descreve que os recursos para manutenção do MAPA vinham da gestão pública, de campanhas, promoções e doações promovidas pela primeira-dama, bem como das iniciativas do setor privado – que mantinha fortes interesses políticos nessas ações. Esse movimento evidencia o interesse político do capital acima de sua responsabilidade enquanto ente público, tendo como consequência a precariedade das condições de sobrevivência das classes subalternizadas por esse sistema econômico de expansão.

A hegemonia política não abria espaço para o debate da assistência social como uma política do sistema de proteção social, de responsabilidade governamental. O que prevalecia era a concepção de favor e caridade ao responder as expressões da questão social. Planejamento ou cunho governamental não eram os preceitos do período. O que permanecia em pauta eram a repercussão e a visibilidade política que essas ações específicas dariam à gestão e seus ganhos.

Para o debate que buscamos instaurar nesse percurso sócio-histórico, observa-se que o movimento e as expressões de assistência social em Porto Alegre, além de serem demarcados por um sistema conservador e negacionista, deixavam marcas difíceis de serem reparadas. O MAPA se constitui ganhando visibilidade atravessada pela normatização da população e por demarcações expressivas de desigualdade.

A história se movimenta, e com ela outros atores surgem, analisando essa trajetória de estudar as décadas, se observa a direção que os gestores conduziram as concepções de assistência social. Práticas excepcionais e a falta de vontade política com o tema da assistência social trouxeram outras ações pontuais nesse período. Destacamos aqui a Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social (SMSSS) que, na década de 70, reformulou-se

para atender às necessidades do gestor nesse âmbito. Na construção dessa história, ainda se observa pouco material produzido quanto a suas atribuições, que foram importantes para compor essa contextualização.

Nessa lógica, Biasi (1996) busca desvendar o papel da SMSSS na composição da concepção da assistência social, trazendo narrativas de compreensão de muitos atores da época que participaram dessa construção. Valle (2018) destaca que a SMSSS, naquele período, foi se concretizando como um serviço de atendimento à assistência social no município, embora houvesse negação ao conceito dos profissionais que lá atuavam.

As demandas de saúde, também colocadas como atribuições da SMSSS, eram operacionalizadas prioritariamente ao atendimento da infância. Valle (2018) pontua que os servidores da época legitimavam a SMSSS como equipamento que atendia a assistência social, embora o entendimento estatal negasse essa conceituação. A SMSSS, nessa abordagem investigativa, mostrava-se tendo dois papéis: a gestão e a execução das ações de assistência social em Porto Alegre.

Analisando o material bibliográfico encontrado, há uma lacuna para entender melhor o processo de conceituação da assistência social em Porto Alegre até se constituir como uma política. Biasi (1996) apresenta diferentes concepções, trazendo análises pertinentes para compreendermos que muitos foram os significados adquiridos. Essas concepções transitavam pela subalternidade abordada nesta análise, das concepções existentes no âmbito público ao movimento de luta pela redemocratização do país, que mobilizou diferentes debates com impactos em Porto Alegre.

Percebe-se que se inscreve, nessa discussão, a importância do processo metodológico para analisar os principais tensionamentos que se apresentaram nas décadas de 70, 80 e 90. Compreende-se que há muito dessa história a ser resgatado e problematizado. As lutas populares foram essenciais para estabelecer as mudanças desejadas para a garantia de direitos sociais e para o entendimento da transformação social a partir da organização de classe.

Avançando nessa história, os conflitos e tensões sociais pulverizaram todo o período, principalmente da década de 80 até o advento da CF/1988, que, assim como todo movimento democrático, sofreu embates e expressões ao interesse político-econômico que postergou sua consolidação. A ruptura do mecanismo assistencial para um sistema de proteção social que atendesse a diretriz do direito foi ceifado a todo o momento. Sposati *et al.* (2014) analisam que esse movimento foi uma tentativa de manutenção do conservadorismo reiterador da exclusão:

A introdução de políticas sociais calcadas no modelo assistencial consagra formas populistas de relação e a benevolência enquanto forma de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes subalternizadas. Esta apreensão nos leva imediatamente a uma leitura perversa do assistencial como o mecanismo primordial da reiteração da subordinação e, portanto, do assistencialismo. (SPOSATI *et al.*, 2014, p. 44).

Ou seja, a manutenção de práticas assistencialistas desvincula o papel do Estado na gestão da política de direito. O interesse em pauta se constituiu em esvaziar o conteúdo político das lutas e dos movimentos sociais, que batalhavam para ampliação dessa agenda por espaço de debate popular das necessidades do povo.

No município de Porto Alegre, não foi diferente. A visibilidade de discussão e concepção de Assistência Social teve seu levante na década de 90, com o advento da Constituição Federal de 1988, conjuntamente à luta da categoria dos assistentes sociais na busca da regulamentação dos artigos 203 e 204 da CF/1988. Na discussão Nacional apontada pelos documentos que integravam o debate, havia a proposta de reconhecimento da Assistência Social como Política Pública apoiada na participação da população na construção dos direitos sociais. A década de 90, portanto, foi o grande marco na implantação da assistência social como uma política, consolidada em processos democráticos – procurando romper, assim, com os sistemas tecnocráticos.

Os movimentos sociais, assim como em toda a histórica, foram basilares a partir de lutas, mobilizações, pressões e construção de mudanças no sistema de gestão pública. A luta pela redemocratização, nas décadas de 70 e 80, teve seu papel na busca de novos caminhos e na possibilidade de alinhamento à política social em todo Brasil nos anos 90.

Nesse período, Porto Alegre demonstrava mudanças nos rumos políticos. O município enfrentava a urbanização desigual, excludente e caótica, provocada pelo sistema de gestão político que trouxe transformações socioeconômicas devastadoras à população. Os movimentos populares de Porto Alegre ganharam força para resistir às práticas de autoritarismo, conduzindo seu percurso pelas mobilizações.

A engrenagem política dava início às mudanças, buscando ações de acesso às políticas públicas mesmo com todo o tensionamento presente para manter o caráter normativo na condução da gestão. A ruptura com esse modelo de gestão resultou na ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), que, em 1989, assume a gestão municipal por voto direto, liderada por Olívio Dutra, oriundo do movimento sindical.

Fedozzi (2002) afirma que os novos rumos da política municipal se tornaram o lócus privilegiado para a implantação de modelos alternativos de gestão pública, orientados pela nova constituinte. Isso se iniciou no município de Porto Alegre com o governo do Partido dos Trabalhadores. As transformações no cenário político provocavam um debate público que ganhou destaque não somente em Porto Alegre, mas também em outros municípios a partir do Orçamento Participativo (OP), trazendo para a esfera da participação popular a cogestão, democratizando a decisão da alocação dos recursos públicos. Ainda, o autor destaca a importância de um sistema democrático na construção da política no município:

O desafio de democratizar efetivamente as relações da administração municipal com a cidadania, envolvendo a população nas principais decisões governamentais, obrigou tanto os novos dirigentes do governo como os integrantes dos movimentos comunitários a refazerem seus discursos e reavaliarem suas estratégias e práticas, em uma realidade extremamente complexa e refratária diante de fórmulas simplificadoras e pré-concebidas. A construção desse procedimento de cogestão ocorreu com os aprendizados proporcionados pela própria prática, sem que nenhum ator social específico tivesse previsto como seria esse modelo no futuro. (FEDOZZI, 2001, p. 103).

A abordagem da participação social começa a ser delineada na cidade como possibilidade de inserção da população nas decisões políticas do município, utilizando espaços legítimos de discussão pública. Chegava a hora de intensificar a discussão pública dos rumos da assistência social em Porto Alegre, que ainda se apresentou incipiente na gestão de Olívio Dutra. Constituía-se alicerçada em diversas frentes de comando, MAPA, SMSSS e, por último, Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC).

A FESC surge para administrar os Centros de Comunidade que desenvolviam atividades de lazer, esporte e recreação, constituindo-se, durante muito tempo, com a concepção de Centros Comunitários para moradores de bairros/comunidades nos quais o acesso legitimava-se através de carteira social. A Fundação agregou o caráter de desenvolver ações de assistência social em julho de 1992, quando o Serviço Social da SMSSS, por decisão da gestão do município, transfere a responsabilidade para a FESC.

Porém, somente em 1994, a Lei nº 7.414 dá nova redação aos dispositivos da Lei nº 4.308, de 13 de julho de 1977. Autoriza-se o Município a instituir a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), que executava atividades de lazer, esporte e recreação:

Art. 1º - Fica criada uma Fundação com a denominação de Fundação de Educação Social e Comunitária, destinada a formular, promover e coordenar a política de Assistência Social, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover, a quem necessitar benefícios e serviços que

promovam acesso à renda digna e o atendimento das necessidades básicas do indivíduo. (PORTO ALEGRE, 1994, on-line).

O gerenciamento da assistência social passa a ser da Fundação. Valle (2018) reforça que este movimento surgiu após um grande e tenso debate que se instaurou em Porto Alegre, que contou com uma articulação importante do CRESS, de movimentos sociais, da Associação dos Funcionário da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e de vereadores de todos os partidos. Ressalta-se que a redação da Lei mexia com a organização administrativa, financeira e de recursos humanos da Fundação.

Os embates históricos do gerenciamento da assistência social permearam muitas instâncias, repercutindo também na nomenclatura que se daria à Fundação. Somente nos anos 2000, a denominação da FESC é alterada para “Fundação de Assistência Social e Cidadania” (FASC), por meio da Lei nº 8.509 (PORTO ALEGRE, 2000), que também dispõe quanto à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social, segundo as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social, conforme previsto na Lei Complementar nº 352, de 8 de agosto de 1995.

Importante salientar que muitos foram os acontecimentos até a alteração da denominação da FASC. Narrar nesse movimento é reconhecer que a mobilização social teve seu papel pela legitimidade da política de assistência social no município. Como pesquisadora, contextualizar os fatos também requer um esforço de sair da concretude colocada para dialogar com os autores e os documentos que contam essa trajetória

O fortalecimento das tensões populares em Porto Alegre traçava um caminho sem volta na consolidação da concepção e da implantação da assistência social enquanto política. A Ordem de Serviço nº 0001/1993 estabelecia a criação de um grupo de trabalho, com a participação de órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, denominado “Foro Municipal da Assistência Social”, com objetivo de elaborar o Plano Municipal de Assistência Social. Assim, deu-se início, através de muito debate dos diferentes movimentos de luta, a um olhar para assistência social como uma política pública.

Concomitante a esse movimento em Porto Alegre, o cenário nacional caminhava a duras lutas para a implantação da LOAS, traçando a importância da regulamentação, de normas e critérios para a Política de Assistência Social. Isso traria avanços fundamentais na direção dos recursos financeiros, do planejamento e da execução da política. Destaca-se que, nesse período, o Foro Municipal de Assistência Social teve papel na mobilização da discussão na cidade, agregando diferentes entes para pensar o desenvolvimento da Política de

Assistência Social a partir do projeto de implantação da LOAS, encaminhando para debate público o Plano Municipal de Assistência Social em Porto Alegre.

Valle (2018) destaca que, para debater o Plano Municipal de Assistência Social, a equipe de discussão encaminhou a proposta para debate público, com a participação da população. Em agosto de 1993, com 934 integrantes, realizou-se a I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, trazendo como tema Conjuntura Nacional e Política de Assistência, LOAS, Plano Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social.

A I Conferência Municipal de Assistência Social mobilizou a cidade, que vinha de um modelo político de deslegitimação da importância de políticas públicas à população e de investimentos que corroborassem a concepção de acesso aos direitos sociais. A Conferência seria um locus para agregar diversas instâncias de mobilização social, com o objetivo de debater a concepção de assistência social, sua implantação e importância na efetivação da política.

Biasi (1996) descreve que, para a discussão do tema da Conferência, foram realizados encontros preparatórios nas 16 Regiões do Orçamento Participativo. Esse momento representa um marco histórico em Porto Alegre, após os anos de repressão. A mobilização popular, provocada pelo Foro Municipal da Assistência Social, para os debates da I Conferência, trouxe para agenda o fortalecimento e a legitimidade da participação social na tomada de decisões:

O Foro Municipal da Assistência Social decidiu privilegiar a participação dos usuários da assistência social na Conferência Municipal, partindo do entendimento de que, no campo da Assistência Social, a trajetória de luta e organização dos setores excluídos era bastante restrita. Assim, além de cada Região eleger seus delegados, as entidades populares e comunitárias- clube de mães, associações de moradores, grupos de idosos, grupos de jovens, conselhos populares, entre outros também podiam escolher representantes. (BIASI, 1996, p. 193).

Aprofundar a análise dos autores e dos documentos nos leva a compreender que a gênese da assistência social tem um dos seus alicerces na efetivação da I Conferência Municipal de Assistência Social. Demonstra-se que os espaços de participação e deliberação da política são imprescindíveis na construção da agenda pública, que busca se fortalecer e ampliar. Analisar a I Conferência Municipal de Assistência Social nos leva a desvendar o movimento reivindicatório constituído no decorrer da história, além de evidenciar o marco de discussões que levariam ao fortalecimento dessa instância de participação.

Diante do exposto, muitas reflexões foram somadas ao debate a fim de construir a proposta de analisar os Anais/Relatórios da I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Essa proposta representa uma forma de compreender a importância política na construção histórica da gênese da assistência social em Porto Alegre, uma vez que a Conferência foi uma instância fundamental para dar voz à participação dos movimentos populares da década de 90 na construção da política. Ressalta-se que é fundamental olhar e reconhecer os tensionamentos presentes nessa trajetória. Interpelar os documentos da Conferência é reconhecer a intersecção histórica que esta instância máxima de deliberação atingiu para a garantia da política ao longo dos anos.

2 OBJETIVOS

2.1 GERAL

O objetivo geral desta dissertação é descrever e explicar a gênese e a estrutura da I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.

2.2 ESPECÍFICOS

Como objetivos específicos, delimitaram-se:

- a) Identificar os temas trabalhados na I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre;
- b) Conhecer as deliberações aprovadas pelos participantes da conferência para execução da assistência social em Porto Alegre;
- c) Verificar que representações dos movimentos sociais estavam presentes na I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.

3 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA: A IMPORTÂNCIA DA APROPRIAÇÃO PARA A INVESTIGAÇÃO

Apreender o que se deseja pesquisar é o ponto de partida para compreender seu objeto de investigação. Essa tarefa não é simples, pois requer que reconheçamos que a historicidade do tema nos leva a ampliar nosso olhar e área de conhecimento. Tratando-se de contextos sociais e seus movimentos de luta, o desafio é analisar essas manifestações, observando o contexto de conflitos, as interdições, suas bases de mobilização e resistências que se estabeleceram, no intuito de compreender os impactos destes na sociedade.

Construir esse caminho metodológico requer do pesquisador uma ruptura com os pré-conceitos com o tema, entendendo que o diálogo a ser realizado é de reconhecimento da temática e sua intersecção com o objeto de estudo. Nesse sentido, investigar a gênese da assistência social possibilitou o diálogo das concepções adquiridas com sua história, atravessando as décadas e a lógica política de interesses.

Traçamos aqui o entendimento de que a Assistência Social enfrentou duras batalhas para o seu reconhecimento enquanto política de natureza pública. O cenário sócio-histórico de mobilização foi diverso e nos aponta os diferentes atores envolvidos para ampliação da democracia e reconstrução político/social. Couto (2010) destaca que esse movimento de estabelecimento da democracia, a partir da CF/1988, foi fundamental para reconstrução do papel do Estado no campo das políticas sociais e para a nova pauta do sistema de proteção social, sendo o principal marco das décadas de 80 e 90.

O processo de pensar a gênese da assistência social ao longo das décadas até se constituir como uma política pública foi, no decorrer do estudo, traçando conexões importantes dessa organização e das batalhas enfrentadas. Estas foram marcadas por manifestações populares, debates e enfrentamentos políticos, demonstrando o papel dos movimentos sociais na condução dos rumos da política pública.

Assim, o mestrado possibilitou desenvolver esse diálogo no momento que trouxe reflexões para delimitação do objeto de estudo. A apropriação teórica do marco histórico foi projetando, de forma clara, o caminho a seguir na definição do tema de pesquisa. A clareza se expandia em cada conteúdo histórico, leitura, debate e descobertas, mostrando o delineamento da pesquisa e, com ele, a provocação de continuar percorrendo o movimento dessa história redigida por muitas mãos, que, ao longo do movimento de redemocratização, mobilizou discussões e lutas, formulando a identidade dessa política.

O tema estava colocado, e nada mais justo que narrar a importância desse caminho na construção da dissertação, pois esta conduz todas as descobertas realizadas. A história aponta que a participação social exerce papel de importância e destaque no estabelecimento dos processos democráticos. Trazendo para o recorte do município de Porto Alegre, foram essenciais para o estabelecimento de contribuições decisivas para a realização da I Conferência Municipal de Assistência Social.

Considerando o movimento sócio-histórico, embasado na legitimidade dos processos democráticos, chegava o momento de definir a forma de desenvolver a pesquisa. Sendo as conferências municipais a instância máxima de deliberação, estas podem ser tomadas como um dos principais sujeitos para compreender a gênese e o movimento da Assistência Social como uma política pública, expressando, assim, a fundamentação da pesquisa. Destaca-se a aproximação com o CMAS como fator decisivo para a escolha de analisar a I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, tendo seus Anais/Relatórios como objeto de investigação e análise, para compreender esse movimento. Considerando que estudos que analisem este espaço de participação social ainda são incipientes, justifica-se a proposta de olhar para esses documentos.

O primeiro passo seria receber o aceite do CMAS à proposta. A inserção no CMAS tornou possível conhecer o acervo das Conferências e analisar de que forma essa história foi registrada, reconhecida e arquivada. Na primeira etapa, o desafio de encontrar e abrir cada caixa arquivada, avaliar como estavam organizados e verificar sua continuidade foi fundamental para estabelecer a relação da apropriação com os documentos da pesquisa e o estabelecimento da investigação a ser realizada.

3.1 OS DOCUMENTOS COMO EXPRESSÃO SOCIAL: ASPECTOS CONSTITUTIVOS NA INVESTIGAÇÃO DA PESQUISA

Analisar crítica e dialeticamente os documentos dos Anais/Relatórios da I Conferência Municipal de Assistência Social nos mobiliza a compreender o significado presente em suas reivindicações para o reconhecimento da política. Ao longo das décadas, a sociedade vivenciou o projeto político do silenciamento, da omissão e da marginalização. A ruptura desse projeto a duras lutas foi construída por muitas vozes, expressas em todo o território brasileiro, que denunciavam a chegada do momento de mobilizar forças por um Estado Democrático de Direito.

Na conjuntura de Porto Alegre, isso ocorria de forma acelerada, assim como em todo Brasil. Assim, demonstrava-se a vontade dos movimentos populares de garantir uma política pública que atendesse às demandas sociais no contexto das diversas políticas de garantia de direitos.

A luta foi travada com muito debate e mobilização, tendo em vista que a I Conferência demarcava a importância da implantação da política de assistência social em consonância com o Projeto de Lei prestes a ser aprovado. Assim, iniciou-se a construção sócio-histórica da assistência social, atrelada às manifestações públicas para romper concepções conservadoras no entendimento da questão social.

Trazendo para a apropriação da pesquisa, é importante esclarecer que esses percursos não são lineares. Apresentam-se com obstruções diversas ao longo das décadas até à contemporaneidade, sempre com o objetivo de deslegitimar as práticas participativas. Consideram-se essas reflexões como parte relevante do percurso metodológico e exploratório da pesquisa, pois mobilizam o pesquisador a investigar essas correlações. Essa fase exploratória do estudo consistiu em se familiarizar com o tema ainda pouco discutido, envolveu levantamento bibliográfico e adensamento teórico, o que permitiu traçar a compreensão sócio-histórica das décadas, seus impactos e trajetórias até o período de redemocratização do país.

Os debates e as reuniões anteriores à I Conferência produziram documentos que evidenciavam o acúmulo de discussão, pertinentes para produção de pesquisas, revelando um acervo com diferentes concepções de pensar a política pública. Coube à pesquisadora delimitar seu foco de estudo, sendo os Anais/Relatórios seu enfoque nessa construção do conhecimento.

Como pesquisadora, dialogar com os documentos permitiu um olhar de ruptura de opiniões preestabelecidas, para não comprometer ou fragmentar a leitura dessa realidade dos documentos da I Conferência. Realizar pesquisa qualitativa requer que estejamos abertos para essa criação, pois nos convoca a elaborar um pensamento crítico e mostra o quanto a realidade social está em constante mudança e alicerçada em fatos e tensões.

Martinelli (2012) destaca que o olhar de vigia a possíveis interpretações precisa se fazer presente nessa caminhada, por orientar essa experiência de vivenciar a pesquisa e suas descobertas e para contribuir com a intencionalidade de analisar o que está sendo narrado. Nessa perspectiva, é preciso considerar que o documento narra e manifesta algo que constitui uma maneira de registrar o que se deseja anunciar e reivindicar. Olhar os documentos como

expressão social e desenvolver suas narrativas nos coloca no papel de identificar suas manifestações e intersecções com a realidade.

Pensando nas implicações do estudo, foram coletados e organizados os Anais/Relatórios das 13 Conferências Municipais de Assistência Social. Esse planejamento tinha o objetivo inicial de focar o estudo nos 13 documentos das Conferências Municipais de Assistência Social de Porto Alegre. O adensamento histórico encontrado e coletado no CMAS, agregado às considerações avaliadas pela banca de qualificação no ano de 2019 – que pontuou a quantidade de conteúdo e acúmulo de conhecimento das treze Conferências –, desencadeou a repensar a necessidade de delimitação maior do estudo. Nesse sentido, o conteúdo dos documentos requer um processo de reflexão transversalizado com as mobilizações da época, o que foi um aspecto de relevância na delimitação da pesquisa.

Em dezembro de 2019, após a qualificação do projeto, e janeiro de 2020, entre calor, arquivos, pó, papéis, disquetes, o “velho” e o “novo” se misturavam e davam sentido à pesquisa, estimulando a pensar o que era um e o que era outro. Isso demonstrou que a continuidade e a compreensão da história conduzem a análise, da qual somos partícipes por vezes, sem conseguir materializar que estávamos implicados nela em algum momento. O movimento da realidade reforça a importância de legitimar o que se escreve e se documenta na construção de um projeto político fundamentado nos direitos sociais. O documento final da I Conferência evidencia as interpretações e as análises conceituais projetadas no debate coletivo na busca de alinhamento aos interesses da época.

A I Conferência narra o fortalecimento da luta das manifestações e das organizações populares para o enfrentamento da questão social no município de Porto Alegre, que vinha de muita dor e opressão violenta da gestão ditatorial. O reconhecimento desses registros, para a história democrática, como fonte de estudo e de categorização, traz à contemporaneidade desafios a serem analisados ao longo da pesquisa, a fim de projetar novas possibilidades, a partir da participação popular, e formas de garantia desse direito.

Shiroma, Campos e Garcia (2005) referem a importância do estudo dos documentos e da relação entre pesquisador, documento e teoria para analisar e intervir nos processos históricos. As autoras destacam que um documento é produzido em determinada realidade e contexto histórico e enfatizam que quem redige envia uma mensagem para um público, difundindo uma concepção de mundo. O documento expressa e produz uma intencionalidade, demonstrando que não é a quantidade de documentos que nos dará a compreensão, mas sim a forma de interpretá-los.

Investigar origens, intencionalidade dos proponentes e oponentes, captar as divergências, forças políticas e determinações são maneiras de desvendar o que está colocado no documento. Estar atento e despido de preconceções quanto ao conteúdo que o documento narra e olhar com atenção nos dá embasamento naquilo que está se investigando. Observa-se também aquilo que o documento silencia em determinados debates, o que não está explícito, dando visibilidade aos acontecimentos naquele momento político de tensionamentos e identificando as estratégias pensadas por essa instância de participação na busca de resistir aos confrontos da época e problematizados na I Conferência.

Abrindo os acervos dos documentos, no momento da coleta de dados, percebeu-se que nem todos os Anais/Relatórios das Conferências de Assistência Social de Porto Alegre estavam disponíveis de forma digitalizada. Portanto, caberia à pesquisadora realizar essa organização textual ao longo do reconhecimento do acervo do CMAS. A organização cronológica do material auxiliaria em sua digitalização, reforçando que os documentos originais dos primeiros anos das Conferências estão sistematizados de forma datilografada em papel de máquina eletrônica, precisando de maior atenção na continuidade da escrita – isso contribuirá para a posterior análise.

A coleta dos dados se propõe ao desafio de identificar as expressões que o documento aborda na ampliação do debate da assistência social em Porto Alegre e a forma como se estabeleceu sua organização para o diálogo coletivo das propostas. Para isso, a coleta foi estruturada em oito etapas, com o objetivo de preservar a ordem da escrita a ser digitalizada e, conseqüentemente, a fidedignidade das informações. Estavam postos os desafios da coleta em recontar essa história construída por forças populares numa década que buscava encontrar possibilidade de novos rumos à política pública.

3.2 ANAIS/RELATÓRIOS DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE: OS DESAFIOS DA COLETA DE DADOS

Ao pensar a operacionalização da coleta dos dados, foi possível esquematizar como se dariam as etapas e elaborar um cronograma que contemplasse a disponibilidade do CMAS em receber a pesquisadora no campo sem interferir nas atividades administrativas rotineiras. O primeiro passo foi a reunião realizada com a Secretária Executiva do CMAS, fundamental para compreender a forma que os documentos estavam organizados e como iríamos encontrá-los. Foi explanado que os documentos das Conferências estavam arquivados em caixas nominadas pelo ano e número. Ainda, foi enfatizado que esse material continha um número

extenso de documentos. Sinalizou-se que possivelmente não se encontraria o livro de publicação final da Conferência, mas que se identificaria o percurso de discussão, deliberações e encaminhamentos finais.

Foram coletados, dos arquivos institucionais do CMAS, os Anais/Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social dos anos de 1993 a 2019. Havia 13 documentos que condensavam 26 anos de história da política de assistência social de Porto Alegre:

Quadro 1 – Conferências Municipais de Assistência Social de Porto Alegre

Ano	Conferência	Tema
1993	I Conferência Municipal de Assistência Social	Plano Municipal de Assistência Social.
1995	II Conferência Municipal de Assistência Social	A Cidadania e a Política Municipal de Assistência Social.
1997	III Conferência Municipal de Assistência Social	Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. - Construindo a inclusão - Universalizando Direitos.
2001	IV Conferência Municipal de Assistência Social	Assistência Social: Política de Inclusão. Uma Trajetória de Avanços e Desafios.
2003	V Conferência Municipal de Assistência Social	Loas + 10 – Avaliação dos 10 anos de Implementação da LOAS e Planejamento 2004-2005.
2005	VI Conferência Municipal de Assistência Social	Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a Cidadania – 10 anos da LOAS, propõe uma avaliação desse período e o planejamento para o biênio 2004-2005.
2007	VII Conferência Municipal de Assistência Social	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (Suas).
2009	VIII Conferência Municipal de Assistência Social	Participação e Controle Social.
2011	IX Conferência Municipal de Assistência Social	Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores.
2013	X Conferência Municipal de Assistência Social	A Gestão e o Financiamento na Efetivação do SUAS.
2015	XI Conferência Municipal de Assistência Social	Consolidar o SUAS de vez Rumo a 2026.
2017	XII Conferência Municipal de Assistência Social	Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS.
2019	XIII Conferência Municipal de Assistência Social	A Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social.

Fonte: elaborado pela autora.

A pesquisadora iniciou a busca pelo acervo da I Conferência Municipal de Assistência Social, pois a história nos mostra a importância desta para a implantação da política. Três caixas guardavam o conteúdo da I Conferência. A leitura inicial do material destacava a forma elaborada pelo Foro para a legitimação do debate, fundamentada pelo marco democrático do final da década de 80 e anos 90. As reflexões e diálogos com o material encontrado identificavam a relevância do conteúdo para a continuidade do processo participativo que se construiria ao longo dos anos. Por esta razão, definiu-se a I Conferência como lócus

investigativo da pesquisa, tendo como principal característica a participação social como diretriz da política, balizada pela CF/1988 e pela continuidade da LOAS.

Tendo como definição a I Conferência Municipal de Assistência Social, chegava o momento de explorar o documento para sua análise. Fica evidente que a organização do acervo contribuiria como resgate da identidade histórica da assistência social em Porto Alegre. Além disso, seria um importante contributo da pesquisa para estudos futuros e práticas de repensar o espaço do controle social na política.

Explorando a coleta, observam-se ofícios emitidos pela Administração Municipal e assinados pelo então Prefeito de Porto Alegre e Presidente da FESC convocando as 16 regiões do OP a participarem dos encontros preparatórios de discussão do tema da I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Imprescindível mencionar que todos esses documentos sofreram ações do tempo – como umidade, calor, chuva – e que, mesmo com esses percalços naturais, mantiveram-se inteiros, possibilitando a leitura e a mobilização para efetivação da Conferência. Estabelecida a operacionalização do trabalho, a coleta teve duração de um mês e meio, contemplando, para sua execução, as seguintes etapas:

1. Organizar com a Secretária Executiva do CMAS os dias e horários disponíveis pela administração para receber a pesquisadora no campo de estudo, considerando que havia plenárias e reuniões das demandas do Conselho nesse período. A pesquisa teve início em dezembro de 2019 até final de janeiro de 2020. Para quem observa de fora pode parecer algo supérfluo, no entanto, esse planejamento é pertinente, pois o espaço institucional acolheu a pesquisa, colocando à disposição da pesquisadora as ferramentas.
2. Encontrar todos os arquivos em depósito de documentos do CMAS.
3. Separar cada caixa de arquivo conforme o número e o ano da Conferência.
4. Mapear e organizar cronologicamente cada documento encontrado nos arquivos. Nos documentos, constavam os materiais das pré-conferências realizadas nas regiões do OP. Essa etapa desprendeu uma atenção especial, por ter sido necessário ler e identificar a continuidade da redação dos documentos, buscando a fidedignidade do conteúdo.
5. Xerocar e digitalizar os documentos organizados cronologicamente. A digitalização dos documentos foi mais ágil, pois a Secretária Executiva do CMAS disponibilizou dois equipamentos de *scanner* para esse trabalho;

6. Criar arquivo no sistema operacional do CMAS nominando a digitalização de todos os documentos, além de fazer *backup* (dispositivo *pen drive* e nuvem virtual). A finalização dessa etapa foi a elaboração de um quadro com todas as Conferências realizadas, elencando número, tema e ano da Conferência, apresentados no Quadro 1.
7. Arrumar e guardar os documentos, trocando as caixas mais danificadas por novas, numerando, identificando-as e colocando nas estantes, desta vez, agrupadas em espaço único.
8. Analisar os dados coletados. Essa etapa possibilitará refletir quanto a esse acúmulo de expressões e conceitos trabalhados na I Conferência.

Shiroma, Campos e Garcia (2005) referem que essa etapa da coleta de dados exige do pesquisador paciência, esforço pessoal, bem como cuidadoso registro dos dados que estão sendo levantados e sistematizados. As autoras abordam este procedimento como a interlocução dos três elementos: pensando o documento; pensando a teoria; pensando o papel do pesquisador. Esse movimento se constitui em todo processo da pesquisa e se coloca como fundamental ao pensar não somente o documento, mas também os obstáculos que aparecem na pesquisa. Nesse momento, fica explícito o quanto de sentido vai se consolidando na coleta de dados, um diálogo interno que conseqüentemente se concretiza quando o pesquisador percebe a intencionalidade das suas ações e investigações.

Na coleta, os disquetes encontrados não estavam abrindo, provavelmente devido à ação do tempo. Frente a essa dificuldade, foi possível acionar o setor de Tecnologia da Informação (TI) no mesmo prédio do CMAS. Após a avaliação dos disquetes, a equipe conseguiu abrir e disponibilizar todo o material que estava salvo nesse arquivo de mídia.

Descrevo esse momento inesperado como uma das riquezas nesse processo da pesquisa, pois aquele material, além de ser fundamental para a coleta, mobilizou o interesse de verificar o conteúdo da mídia e perceber a contribuição dos avanços tecnológicos. Nesse momento de revisitar a história, diferentes mídias caminharam juntas: redações feitas em máquina eletrônica de escrever digitalizadas, e a era das primeiras mídias digitais, com disquetes, CDs e *pen drives*. Os arquivos demonstravam a evolução da história não somente pelos seus escritos, mas também pela forma utilizadas para seus registros.

Ao final da coleta, percebeu-se o quanto da história se tinha para desvendar, trazendo, a partir do adensamento teórico, a pertinência de analisar o conteúdo expresso na I Conferência Municipal de Assistência Social. Entendeu-se ser este o lócus da participação social, marcando a I Conferência como referência para as demais que viriam. Esse

reconhecimento só foi possível pela abertura que a pesquisadora teve ao longo da coleta e da leitura flutuante dos documentos, que revelavam as articulações político-sociais decisivas na implementação do evento, originando mobilizações diversas para o protagonismo do espaço de participação social. Identificou-se que não há linearidade nos processos sociais, e é imprescindível ter essa consciência quando se constrói a pesquisa e seus caminhos.

Olhar para a construção sócio-histórica e o acúmulo de conhecimento constituído até esse momento nos ajuda a avaliar que os impactos sociais da década de 90 foram fundamentais para a construção da Conferência. A abertura pela redemocratização manifestada por todo o Brasil também trouxe para o contexto de Porto Alegre a necessidade de repensar os caminhos da assistência social. Assim, foi possível compreender a importância da I Conferência Municipal para a história política da participação social no município, expressadas explícitas ou implicitamente nos documentos:

[...] o que a fonte silencia pode ser mais importante do que o que proclama, razão pela qual nosso esforço é o de apreender o que está dito, mas também o que não está dito e as vozes que pretendem calar. Ler nas entrelinhas parece recomendação supérflua, entretanto, deve-se perguntar-lhe o que oculta e porque oculta. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 102).

Revisitar o ano 1993, a partir da I Conferência de Assistência Social, mostrou a força da mobilização social nas decisões públicas, é perceber que a transformação de processos conservadores se dá na luta e na forma que nos organizamos. Nesse sentido, a coleta dos dados evidenciou, de forma concisa, pelas atas de reuniões entre órgãos governamentais com diferentes movimentos sociais da época, denominada por Foro Municipal da Assistência Social, o debate instituído para implantação de uma política de assistência social em Porto Alegre, convocando para debate o democrático.

Chegava o momento de analisar a história político-democrática do município a partir de elementos/concepções dos Anais/Relatórios da I Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Buscou-se, então, compreender a gênese da assistência social em Porto Alegre a partir dos estudos feitos anteriormente, agregados às reivindicações expressas na I Conferência, trazendo as implicações da oitava etapa desse percurso metodológico da pesquisa.

3.3 PROGRAMAÇÃO I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PLANEJAMENTO COMO FORÇA MOBILIZADORA DO DEBATE

A análise dos dados requer maturidade no trato com o documento. A consistência interpretativa não ocorre de imediato, mas ficará completa depois de um tempo de recolhimento, de familiaridade e trato do material. Sem esses pressupostos, a análise pode se tornar superficial e não trazer o conteúdo que aquele coletivo buscou expressar e deixar registrado. Cabe à pesquisadora se debruçar sobre o documento e olhar os registros para além daquilo que está colocado, realizando as interlocuções presentes na história:

Deste lugar privilegiado, o pesquisador deriva sua abordagem e da empiria retira elementos para sua intelecção e ação. Problematiza suas inferências e pergunta-se se suas inquirições fazem sentido. Tal procedimento não é aleatório, conquanto seja sempre incompleto. Trata-se da tarefa dos intelectuais: encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes e das perspectivas que – não raro obliteradas no texto – estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história. Podemos afirmar que trabalhar com documentos significa aceder à história, à consciência do homem e às suas possibilidades de transformação. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 96).

Nesse sentido, essa história nos mostra que muitos foram os esforços para legitimar um espaço que pudesse efetivamente debater os rumos da assistência social em Porto Alegre. A diretriz seguida para a composição da abertura do debate seguiu os preceitos constitucionais, traçando o pensamento coletivo para a execução da política que tramitava em âmbito Nacional.

Na etapa de leitura e análise da I Conferência, fica demonstrado nas Atas de reuniões o planejamento pensado para a efetivação do evento. Atas emitiam e anunciavam que a premissa do evento estava no planejamento detalhado da Conferência. Este foi minunciosamente foco de incansáveis discussões do Foro, que encaminha o tema do evento com o título “Plano Municipal de Assistência Social”. O objetivo era a construção do Plano Municipal de Assistência Social, embasado no Projeto de Lei da LOAS, que trazia como diretriz a organização político-administrativa, bem como a implantação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Na continuidade dessa análise, observa-se a direção elaborada pelo Foro, que se caracterizou, na primeira etapa, por estabelecer debates nos territórios que antecedessem a discussão da Conferência. Esses debates preparatórios foram chamados de pré-conferências, nas quais as representações de mobilização trabalhariam o tema da Conferência nos territórios

envolvendo a participação de usuários. Nessa direção, foram trabalhados os dias em que a I Conferência Municipal ocorreria, o local, a divulgação do evento, a ordem da discussão, o credenciamento, a cerimônia de abertura, as mesas temáticas, os painelistas, bem como a operacionalização das etapas.

A Programação da I Conferência, disponível no Anexo 1, chancela o resultado das discussões, representando a intenção dos organizadores de dar visibilidade ao evento projetado pelo coletivo. Traçando uma análise da programação do evento com os documentos encontrados, observa-se um investimento da Prefeitura e da FESC em mobilizar as equipes de comunicação na preparação da divulgação em todos os meios de comunicação. Foram confeccionados materiais em cartazes, *cards*, camisetas, pastas e botons, com a finalidade de divulgar e mobilizar a população e os diferentes setores do Estado e Município. Nos arquivos da I Conferência, havia algumas amostras desse material de divulgação, os demais foram perdidos pela ação do tempo.

Na programação, resume-se o resultado dos debates do Foro para execução do evento, que representaria para o município o marco participativo para a implantação da assistência social. Analisar os Anais/Relatórios da Conferência compreende resgatar a forma que foi pensada sua execução. A programação reflete o interesse desse grupo na implantação da política, e não enfatizar essa fundamentação é dissociá-la do caminho percorrido para sua execução e posterior aprovação de suas discussões, além da intersecção que este tem com a análise do documento.

No Colégio do Rosário, foi realizada a I Conferência, na região central de Porto Alegre, sendo possível se deslocar de forma ágil. Teve seu início numa sexta-feira à noite (27/08/1993), sendo finalizada na tarde do domingo (29/08/1993), totalizando três dias de debates e deliberações. Conforme a programação, o cerimonial de abertura já demonstrava a relevância do evento para o município. Destacam-se os presentes na mesa de abertura: Prefeito Municipal Tarso Genro; Presidente da FESC e do Foro José Valdir Rodrigues da Silva; Presidente da Assembleia Legislativa do Estado Deputado Renan Kurtz; Representante do Ministério de Bem-Estar Social Japir Montenegro Magalhães Junior; Representante da Câmara Municipal de POA; Vereadora do PMDB Clênia Maranhão; e Presidente do Tribunal de Justiça do Estado Desembargador José Barison. As autoridades nominadas demonstravam a mensagem passada pela organização e a força mobilizadora- política da Conferência, demonstrando que as discussões mexeriam com a estrutura política da cidade.

O trabalho do primeiro dia teve como conferencista a Assistente Social, Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) Maria do Carmo Brant de Carvalho, Diretora do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP (IEE/PUC-SP). O tema discutido foi “A Assistência Social como Direito de Cidadania”. Destaca-se que não foi localizado o material trabalhado pelos conferencistas, o que seria interessante para o estudo compreender a abordagem por eles construída. No segundo dia de atividades, a Plenária fez a aprovação do Regimento Interno, que elenca todos os aspectos operacionais do desenvolvimento da Conferência, citando o ente responsável pelos recursos e despesas do evento, ressaltando quem são os atores que participam, as características da escolha das representações e, posteriormente, dos delegados. Cunha (2012) aponta a importância desse instrumento na diretriz dos trabalhos, que concentra as regras e o ordenamento das atividades a serem executadas:

A discussão e a aprovação do regimento é a primeira atividade da conferencial. Esse processo de deliberação acerca do regulamento e do regimento interno das conferências possibilita que todos os que delas participam possam discutir e decidir sobre as regras às quais estarão submetidos. Este é um aspecto destacado pelos teóricos deliberacionistas, ainda que muitas vezes o seu olhar esteja voltado para as regras mais gerais do convívio social e da ordem política. No entanto, o princípio serve como parâmetro para identificar o potencial das conferências em produzir decisões legítimas. (CUNHA, 2012, p. 19).

Fica expressa no regimento interno a intencionalidade do evento para construção do tema a ser abordado, destacando a participação popular e as manifestações reivindicatórias. A coordenação da plenária coloca em votação o aceite do documento, sendo este o comprometimento dos participantes com debate e seu planejamento. O primeiro artigo do regimento da I Conferência aborda seus objetivos:

Art. I. A Conferência é o foro municipal dos debates sobre a Assistência Social, aberto a todos os segmentos da sociedade local e terá como objetivo refletir, discutir e deliberar sobre a Política de Assistência social no âmbito do município de Porto Alegre, através da: - discussão da nova abordagem (concepção) de assistência social, enquanto dever do Estado e direito do cidadão; - discussão e deliberação do Plano Municipal de Assistência Social, elaborado pelo Foro Municipal de Assistência Social; apreciação de deliberação sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social; eleição dos delegados do Município de POA para a 1ª Conferência Estadual de Assistência Social. (PORTO ALEGRE, 1993).

Na continuidade do segundo dia, o tema tratado foi a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), contando com a representação do gabinete do Ministério do Bem-Estar Social por Antônio Massarioli André, a Presidente do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)

Berenice Rojas Couto, Representante da Câmara de Deputados José Dirceu e representante de movimento social. Observamos, no documento, que há uma diferença no que se refere aos painelistas desse segundo dia, tendo sido encontrado nos registros o total de três documentos com nomes distintos de conferencistas (Anexo 1).

Analisando o primeiro e o segundo documento, percebe-se inconsistência de informações. Não fica claro se esses registros eram propostas de programação, ou se eram propostas oficiais. O fôlder da conferência representa o terceiro documento encontrado (Anexo 1), no entanto, ele destacava somente os nomes das conferencistas da PUC-SP e do CFESS. Ao analisar, em um primeiro momento, o documento, pode parecer confuso ou incongruente se olharmos numa perspectiva de linearidade, sem pensar no movimento expresso. O cenário que se apresentava era a realização da I Conferência de Assistência Social, Porto Alegre sendo o primeiro município brasileiro a protagonizar essa história. Nesse sentido, é importante considerar que a construção dessa programação passou por ajustes até sua efetivação, na medida em que contou com autoridades e prováveis mudanças nas representações.

Estamos nos referindo a documentos que estavam arquivados e continham, em seu conteúdo, a elaboração para o marco da assistência social. Após anos de militarismo e opressões, a ideia de romper e produzir conhecimento coletivo era algo indispensável nessa história. As relações que a pesquisadora realiza ao analisar o documento mostra o sentido do registro nesse contexto. A partir deste movimento, a análise dos dados amplia a discussão dos fenômenos e das motivações implicados na Conferência, estabelecendo as relações centrais da pesquisa. Evangelista e Shiroma (2019) pontuam que:

A leitura nos permite apreender, no documento, as pistas para compreender a racionalidade política pesquisa. Um trabalho cuidadoso de análise busca a gênese da política, revela as ideias mestras que estão na sua origem, ou motivação para determinada reforma. Nesse trabalho pacioso, é fundamental pensar a política na história, nos embates que se manifestam na produção e aprovação de um texto político, mas que não se originam no Parlamento ou nos Conselhos. Quais as suas determinações? Por que aquela Política está sendo criada neste momento histórico? A quem interessa? Quem vem amenizar ou induzir? Estudar uma política requer descobrir os sujeitos, individuais e coletivos, de sua formulação, sabendo que não operam espontaneamente. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 104).

Revela-se, na programação da I Conferência, o interesse em trazer conferencistas que estavam imbuídos politicamente na construção dos rumos da Assistência Social no Brasil, embasados na CF/1988 e na aprovação do Projeto de Lei da LOAS. Substanciou-se o debate na diretriz de um sistema democrático, na garantia dos direitos civis, políticos e sociais, com

base na composição dos conferencistas escolhidos pelo Foro Municipal de Assistência Social na elaboração da programação.

O Plano Municipal de Assistência Social, Proposta de Funcionamento do Sistema de Assistência Social de POA, foco da I Conferência, teve sua discussão concentrada na tarde do segundo dia. A painelistas citada nos documentos foi a Assistente Social Léa Maria Ferraro Biasi, representante da FESC, constando também o nome de Evaldo Luís Pauly, representante da Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil. Nessa etapa, apresentam-se também divergências com o conteúdo do fôlder, que cita somente a Entidade do Foro de Assistência Social.

Os grupos de trabalho da Conferência se concentraram também no turno da tarde, tendo como objetivo o aprofundamento da construção do Plano Municipal de Assistência Social. No último dia de Conferência, concentraram-se na finalização da plenária, apresentando a síntese do trabalho dos grupos, a votação das deliberações do Plano Municipal e a eleição dos delegados para a I Conferência Estadual de Assistência Social.

A reconstituição dessa primeira etapa da história nos apresenta de que forma Porto Alegre se articulou para a I Conferência, trazendo já em sua elaboração conteúdo de análise importante no que se refere ao delineamento conceitual buscado para pensar a Assistência Social como uma política pública. Analisar a programação possibilitou compreender o contexto de mobilização para a realização da Conferência, abordando argumentos e considerações iniciais de análise do Plano Municipal de Assistência Social, constituído para o certame. Assim, a continuidade dessa análise aprofundará os elementos e as prioridades construídas pela participação popular na implantação da política de assistência social.

3.4 A CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: ANALISANDO O PAPEL DA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE NA LEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA

Avaliando a estrutura organizada pelo Foro Municipal, compreende-se a ênfase que este grupo construiu para desenvolver a temática que seria o início da proposta política para a Assistência Social em Porto Alegre. A habilidade de olhar e dar sentido àquilo que o documento narra se caracterizou como foco do estudo. Sendo a I Conferência um momento representativo na história, analisar seu planejamento dialoga com o que está redigido e que se alicerçava numa interpretação maior: contemplar o projeto político da proposta da LOAS, manifestando o desejo por mudanças sociais.

Evangelista e Shiroma (2019) afirmam que é preciso localizar as forças políticas que promovem ou obstaculizam a construção de tal política, evidenciando quem são seus implementadores, como se efetiva, quais segmentos serão atingidos e qual sua participação no ciclo da política. Destacam, ainda, a pertinência no mapeamento da rede de influências na apropriação e na efetivação de projetos históricos, sinalizando que políticas pensadas globalmente podem chegar a resultados distintos em razão dos contextos sociais diversos. Em sua implantação, a assistência social terá suas especificidades considerando o contexto social, as características regionais e territoriais, bem como as forças mobilizadoras das reivindicações. A I Conferência trouxe esses embates que se apresentam de forma criteriosa.

O momento é de expandir o conhecimento quanto aos Anais/Relatórios da I Conferência Municipal de Porto Alegre, considerando que seu ponto de partida se mostrou na Programação do evento. Isso instiga a aprofundar um aspecto bastante relevante já citado: a intencionalidade expressada pelo Foro Municipal de Assistência Social em ressaltar a diretriz do debate que acontecia no Senado na tramitação da LOAS. Os interesses do Foro balizam aspectos específicos para a I Conferência: aprofundar em plenária a concepção de assistência social, aprovar o financiamento da assistência social e a legitimar a participação popular na tomada de decisões. Assim se caracterizava o roteiro montado pelo Foro Municipal para o debate dos conferencistas nas mesas e as atividades dos grupos na I Conferência.

Ressalta-se um elemento verificado nessa análise, ao coletar os dados: a existência de dois apêndices. O primeiro se apresenta datilografado, com escritos manuais adensando o que foi discorrido, que condensou os registros dos grupos e posterior sistematização geral. O segundo documento se trata de uma produção final de sistematização textual e descritiva, que foi o Plano Municipal de Assistência Social. Foi evidenciado o papel político e participativo da I Conferência de formulação do documento norteador a ser aprovado, implantado e executado em Porto Alegre. A proposta é transitar por esses dois documentos, entendendo a complementaridade entre ambos na expressão popular.

O movimento dialógico entre os documentos se inicia pelo seu produto: o Plano Municipal de Assistência Social. No início, a apresentação objetiva o momento histórico vivido pela assistência social brasileira, enfatizando sua importância para o sistema político. Chama-se atenção que no Plano impresso não foi inserida a data de sua publicação. Consta somente a data da realização da I Conferência, na análise desse trecho:

Encarada historicamente como uma doação de governantes e governados, a assistência social passa hoje por um instigante processo de revisão de conceitos e

práticas. Sistematizada na Constituição de 1988 como “um dever do Estado e um direito do cidadão”, a assistência social assume status de política pública vinculada à Seguridade. Essa norma constitucional foi detalhada na recente Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) promulgada em 07 de dezembro de 1993. Porto Alegre se orgulha de ter dado os primeiros passos para cumprir essa determinação desde o início de 1993. (PORTO ALEGRE, 1993, p. 2).

Fica expresso no documento que Porto Alegre se mobilizou e realizou suas discussões na lógica da participação social ainda no ano de 1993. Porém, não consta em que data o Plano Municipal de Assistência Social foi publicado por definitivo. A importância de anunciar explicitamente os tempos entre as datas de construção e de publicação final do documento nos auxiliaria a compreender o processo de continuidade dessa mobilização política, garantindo a fidedignidade das informações registradas no documento. Poder-se-ia dar ênfase às etapas percorridas em sua realização e deliberações da I Conferência, até a publicação da resolução final.

Registra-se o sistema de governo da época, mostrando sua participação e apoio ao projeto político de assistência social pretendido. O primeiro ato do segundo governo da Administração Popular, gestado pelo Prefeito Tarso Genro, assinou a Ordem de Serviço responsável por instituir o Foro Municipal de Assistência Social, tendo coordenação da FESC. A ênfase registrada no plano teve por objetivo mostrar os novos caminhos de uma gestão que se propunha a dialogar com a população, com as esferas públicas e privadas.

Fedozzi (2000) avalia que o modelo de gestão popular trouxe avanços significativos para a construção das mudanças ocorridas em Porto Alegre. O município vivia um quadro de desigualdade social impactante, gerado pela dominação militarista durante décadas, e precisaria de anos para sua reversão. Realizar uma Conferência, após anos de ruptura de direitos, colocava-se como um avanço às reivindicações de pautas inclusivas, de condições de vida e de efetivação dos direitos sociais sufocadas durante anos.

A apresentação do plano se encerra com uma mensagem que aborda o sentimento redigido na época, expressa pelo coordenador do Foro Municipal de Assistência Social e Presidente da FESC José Valdir Rodrigues da Silva:

Por isso ao cumprir a deliberação da Conferência de publicar o Plano Municipal de Assistência Social aprovado naquela oportunidade, estamos dando o mais importante passo nesse processo de mudança de mentalidade. Estamos colocando à disposição do público – seja usuário, prestador de serviço ou especialista – um documento que relaciona metas, ambições e até sonhos. Mas como já foi possível demonstrar até agora, com a decisão política e participação popular seremos capazes de encaminhar soluções para tantos e tão graves problemas. E até construir sonhos. (PORTO ALEGRE, 1993, p. 3).

Em seu depoimento, é anunciado o sentimento e a tarefa de dever cumprido e do primeiro passo da constituição de política em Porto Alegre, colocando-se como representante desse grupo que pensou e elaborou as etapas para que a I Conferência fosse realizada atendendo ao objetivo de deliberar a implantação do Plano Municipal da Assistência Social. A força de seu depoimento remete ao que se examinaria na continuidade do documento, não sendo diferente em sua introdução de deixar marcada na história de Porto Alegre a importância dos dias 27 a 29 de agosto de 1993. A redação do plano informa ao leitor que a I Conferência contou com a participação de 934 participantes, destes, 534 delegados e 400 observadores, centradas em três eixos, quais sejam: 1) Concepção de Assistência Social; 2) Sistema Municipal de Assistência; e 3) Gestão da Assistência Social. O Quadro 2 expressa o resumo verificado nos acervos do CMAS:

Quadro 2 – Mapeamento numérico do acervo da I Conferência Municipal de Assistência Social Porto Alegre (1993)

Tema	Nº Participantes	Nº Delegados				Total de Delegados encontrados registrados
		Usuários	Trabalhadores Assistência Social	Governamentais	Entidades Sociedade Civil	
Plano Municipal de Assistência Social	934	32	32	175	32	544

Fonte: elaborado pela autora.

Nos documentos localizados no CMAS (Quadro 2), os números não correspondem ao total apresentado no Plano Municipal. Não podemos afirmar que não há essa identificação numérica, precisamos considerar que esse acervo expressa o acúmulo daquilo que foi possível organizar e arquivar nesses 26 anos da política.

Avancemos na estrutura de análise do plano. O sumário condensa a direção dos blocos de debate, suas etapas e alinhamento conceitual, abordada nos três dias de Conferência conforme consta no Anexo 2. Essa organização encaminha o pesquisador a internalizar os campos de discussão e os interesses desse grupo de sistematização em dar visibilidade à construção dos Eixos que condensariam as especificidades da implantação da política.

O Plano apresenta, no primeiro eixo, a contextualização do município de Porto Alegre na década de 90, direcionando o pesquisador a compreender a complexidade dos impactos de um sistema político opressor que ameaçou por anos a implantação de uma política pública. A

caracterização do município emite a tradução dos problemas sociais enfrentados em Porto Alegre. Refletir sobre eles traria o embasamento para o debate dos grupos no processo deliberativo.

3.4.1 Caracterização do município: aspectos democráticos e sociais conjugados aos serviços de Assistência Social

A pesquisadora, neste momento, considerou dividir e analisar as três temáticas debatidas no Plano Municipal nos grupos da I Conferência: I) Caracterização do município; II) Organização e funcionamento do sistema de Assistência Social em Porto Alegre; e III) Financiamento e despesas com a Assistência Social. A intenção seria verificar sua estruturação e suas deliberações, com o objetivo é elucidar de que maneira o texto final do plano expressa as decisões tomadas pelo coletivo.

O Eixo 1 direcionava-se à caracterização do município, trazendo dados da época que descreviam o cenário nacional no mapa da miséria, a precarização das relações sociais, trabalho e renda. Foram identificados números assustadores apontados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de trabalhadores sem carteira assinada, bem como de falta de qualidade de vida da população em território nacional.

O documento revela diferenciação salarial em relação ao gênero, apresentando índices que demonstravam que mulheres tinham salários muito inferiores aos dos homens. Essa questão ultrapassa décadas, embasadas numa supremacia eurocêntrica. Ressalta-se que os índices apresentados no plano tratavam do contexto regional, expandindo a reflexão das formas de expressão dos problemas sociais do Rio Grande do Sul, filtrando, posteriormente, a realidade observada em Porto Alegre. No reconhecimento de Porto Alegre, o plano ressalta que, embora a capital fosse conhecida por ter a melhor qualidade de vida, os dados dissociavam essa afirmação, trazendo as dificuldades encontradas na implantação de políticas públicas.

A dimensão dos problemas sociais e estruturais de Porto Alegre é demonstrada na escassez de saneamento básico, saúde, habitação, segurança alimentar, educação, mobilidade urbana, expressando os entraves ao direito à cidade e aos preceitos da CF/1988. A luta do Movimento dos Sem-Terra é abordada criticamente como demonstração de uma das maiores violações do direito à terra, analisando a detenção de terra na mão de grandes latifundiários, denunciando a falta de política e a violência do Estado. Os registros dos documentos trazem

dados e afirmações elaborados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul quanto a essa realidade.

A violação de direitos de crianças e adolescentes e o trabalho infantil também são denunciados no documento, trazendo percentuais de evasão escolar e os riscos para um desenvolvimento sadio. Importante salto da década de 90 foi a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), selando uma inovação na garantia dos direitos da criança e do adolescente a partir da doutrina de proteção integral como sujeitos de direitos e prioridade absoluta. O Plano cita essa conquista como fundamental à integração das políticas para o atendimento dessa população.

Ainda elencando avaliações regionais expressas no plano, pontua-se que, mesmo tendo o *status* de maior produtor de alimentos do país e a maior renda per capita, a região detém altos índices de fome em razão da má distribuição de alimentos. O documento avalia este como um dos maiores problemas do Estado, resultado de uma economia agrária de muita força, atrelada a muitos interesses políticos e violação de direitos de seus trabalhadores, por não dizer “escravos”.

Em Porto Alegre, atribui-se semelhança desses problemas sociais. O plano considera a ampliação da urbanização e a modernização da cidade como um dos maiores abismos sociais das décadas, devido à intensiva desapropriação de terras que empurrava a população para espaços mais afastados do centro – que agregava a maior concentração de trabalho e renda. O documento traz uma informação importante deste cenário: não havia dados do IBGE que demonstrassem a realidade do município. O que existiam eram dados parciais, dissociados e divergentes quanto à realidade local. Portanto, fica explícita a fragilidade estatística da época em quantificar os problemas da cidade. Para a gestão, o aumento dos bairros periféricos e construções irregulares era visível, sentido pelos movimentos populares devido à falta de política efetiva que atendesse aos agravos causados em anos.

O Plano sinaliza que os dados encontrados demonstram aumento populacional, agregado ao crescimento da população infantil; com isso, surge a fragilização de serviços que pudessem atender essa demanda. Porém, observa-se, no Plano, pouco conteúdo que descrevesse numericamente o crescimento da população infantil, de adultos e idosos. Outro aspecto pontuado foi o crescente número de trabalho infantil, identificando que a maioria dos “jovens” de 10 a 17 anos trabalhavam mais de 40 horas semanais, recebendo em média um salário-mínimo dependendo da idade e do gênero.

A nomenclatura “jovem”, para denominar criança e adolescente, apresentava-se nas reflexões da Conferência. O ECA, que tinha sua recente implantação, traçava duros caminhos para sua legitimação e mudança, rompendo com a adultização da infância e reivindicando políticas públicas nessa área. Esse enfoque estava presente no Eixo 1 e manifestava a importância de promover políticas na área da assistência social que garantissem atendimento.

Na continuidade das reflexões, o texto pontua outros acontecimentos que trouxeram impactos na década de 90, como o aumento dos casos de HIV/AIDS e o uso de drogas. Essas eram consideradas as principais problemáticas de saúde pública com impactos sociais, encaminhando a importância de políticas nessa área. O uso de solventes – como loló e cola de sapateiro – foi se agravando, retratando mudanças sociais importantes nesse contexto que já apresentava o aumento do uso do álcool e os comprometimentos da saúde mental. O retrato da cidade mostrava aumento da população em situação de rua, adultos, idosos, crianças, adolescentes e famílias ocupando o espaço da rua como “alternativa” de moradia e sobrevivência.

O centro da cidade concentrava a população em situação de rua, evidenciando um conjunto de demandas que precisavam com urgência ser atendidas. A rua como espaço de moradia e sobrevivência trouxe agravos sociais e de saúde que urgiam ser tratados como prioridade de atendimento. O processo de realização crescente demonstrava a importância de criação de políticas públicas e de espaços de discussão, produção de conhecimento, pesquisa e levantamentos nesta área.

O Plano cita, de forma modesta, políticas que atendessem a população idosa, descrevendo que, conforme dados primários, teria ocorrido aumento populacional desse público. Relataram-se violações à população idosa, negligência familiar, violência financeira, abandono e a necessidade de políticas de atendimento e proteção.

Ficam expressas, na leitura, as consequências trazidas por um modelo econômico capitalista que estrategicamente permanecida retirando o Estado de suas funções, preocupados com a expansão mercantil e de privilégios de uma única classe. Esse modelo econômico insistia em balizar suas ações em práticas moralizantes, assistencialistas, clientelistas e de voluntarismo para resolver os problemas sociais. Os movimentos de luta buscavam enfrentar e dar eco a essas reivindicações, no intuito de reverter essa realidade e conduzir um modelo político de acesso às políticas públicas.

Definia-se o alicerce da discussão do Eixo 1: identificar os problemas sociais a partir das demandas da época, bem como levantar os serviços públicos e privados existentes em

Porto Alegre. O Quadro 3 exemplifica as demandas de atendimento municipal em Porto Alegre.

Quadro 3 – Demandas atendidas pela Esfera Municipal na Assistência Social em Porto Alegre (1993)

Órgão Público	Ações Executivas	Modalidade de Atuação	“População-Alvo”
Secretaria Municipal de Saúde Serviço Social.	Plantão Social (apoio psicossocial, auxílio financeiro ou em espécie, encaminhamento aos recursos de comunidade).	Direto	*População “Carente”
	Albergue Bom Jesus (albergamento, apoio psicossocial).	Direto	*População desabrigada
	Auxílio e Convênio a Entidades Assistenciais (análise de pedidos de auxílios).	Indireto: Convênio Financeiro	Idosos e Portadores de Deficiência
Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC)	Programa da Criança e Adolescente (socioeducativo em meio aberto - 9 Centros de Comunidade).	Direto	Criança e Adolescente em situação de risco
	Programa do Idoso (grupos de convivência).	Direto	Idoso
	Albergue Municipal Ingá Brita (albergagem, atendimento psicossocial).	Direto	Criança e Adolescente
Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA)	Projeto Meninos e Meninas do MAPA (oficinas de artes e capoeira, atendimento psicossocial).	Direto	Criança e adolescente
	Assistência às Creches comunitárias).	Indireto: Auxílio Financeiro	Criança
	Plantão Social	Direto	*População “Carente”

Fonte: elaborado a partir do Quadro 1, apresentado em Porto Alegre (1993).

*Termo utilizado na década de 90.

As demandas demonstram a necessidade de ampliação dos serviços prestados na época e reconheciam a pertinência de trabalhar a concepção de assistência social no Eixo 2. O texto introdutório da I Conferência descreve uma assistência social realizada por ações governamentais ligadas a diferentes órgãos, trazendo que as demandas eram executadas de forma isolada e desarticulada. Reforça-se, ainda, a tendência de o Estado repassar as responsabilidades para as entidades sociais da época (nominadas entidades particulares) na lógica da solidariedade da sociedade, sendo citada por sua descaracterização e atribuições.

A ideia adotada se firmava na execução dos chamados programas de assistência social beneficentes, utilizando verbas de convênios ou recursos próprios para atendimento de serviços como creches,³ asilos⁴ e orfanatos.⁵ O acesso a esses serviços se apresentava de

³ Termo utilizado na década de 90 para se referir a política de Educação Infantil.

forma escassa em virtude de os recursos repassados serem baixos e insuficientes. As ações realizadas nos programas de assistência social, demonstrados no Quadro 3, também não mantinham continuidade na execução que garantisse melhor atendimento à população.

Ficam identificados, no documento, o descaso com as expressões da questão social no município, as práticas emergenciais, a forma de execuções por diferentes órgãos públicos e privados, a inexistência de uma concepção de assistência social e a desarticulação pública, sem projeção técnica em analisar os serviços por falta de informações e dados. Não cabia mais esse modelo de gerir a assistência social, urgindo o alinhamento político e maior interesse público em implantar a assistência social como uma política pública, com financiamento, com criação de serviços embasados nos direitos humanos e de linearidade, conforme as características das diferentes regiões da cidade.

Por fim, os debates deliberaram as necessidades sociais em três aspectos:

1. Banco de dados social que permitisse formular um diagnóstico da realidade social de Porto Alegre, analisando os programas e os serviços em funcionamento;
2. Articulação prioritária das três instâncias e das redes particulares, com o objetivo de hierarquização das ações e das competências e integração de meio e recursos;
3. Qualificação e ampliação dos equipamentos públicos existentes e criação de novos serviços e espaços destinados ao atendimento da população e suas especificidades.

As deliberações e as avaliações expressas no plano conduziam a discussão para a conceituação de assistência social a ser trabalhada nos grupos, em consonância com os preceitos da LOAS, alinhando sua organização e seu sistema de funcionamento. A intencionalidade a ser analisada, na sequência, busca verificar de que forma essa concepção ficou registrada na redação do plano como documento final dessa construção coletiva.

3.4.2 Concepção de Assistência Social: organização e funcionamento do sistema de assistência social de Porto Alegre

Assim se constituía inicialmente o debate da I Conferência Municipal de Assistência Social na implantação do Plano Municipal. Foi mostrado que os três dias de debates seriam intensos, de disputas e tensões na busca de consensos nas deliberações que seriam aprovadas nos eixos programados para os dias. Estava dado o primeiro passo para a conceituação da

⁴ Termo utilizado na década de 90 para se referir às Instituições de Longa Permanência para Idosos.

⁵ Referência utilizada antes do advento do ECA para Acolhimento Institucional.

assistência social (debate do Eixo 2). O subsídio discorrido pelos conferencistas do segundo dia assumia o papel de analisar a conceituação do debate nacional.

O Plano apresenta a concepção de assistência social embasada na LOAS, porém não traz a essência das compreensões discutidas nos grupos quanto à conceituação. Analisando os documentos, foi localizado material das deliberações de uma parte dos grupos; nele, continha a conceituação desenvolvida pelos grupos.

Quadro 4 – Concepção de Assistência Social trabalhada pelos grupos na I Conferência de Assistência Social de POA (1993)

Concepção de Assistência Social			
Grupo C1	Grupo C2	Grupo B1	Grupo B5
A assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, é a política que provê a quem necessitar, benefícios e serviços, instrumentalizando o usuário para a independência.	A assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado é a política que provê, de forma universal a quem necessitar, benefícios, serviços e o atendimento de necessidades básicas historicamente determinadas.	A assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado é a política que provê a quem necessitar, benefícios e serviços promovam renda digna e o atendimento das necessidades básicas, historicamente determinadas.	A assistência social é um direito do cidadão, um dever do Estado, constituindo-se em uma política pública que provê benefícios e serviços para acesso à renda mínima e ao atendimento das necessidades básicas historicamente determinadas.

Fonte: elaborado pela autora.

As conceituações trazidas no Quadro 4 abordam a ideia alicerçada na LOAS de universalização e acesso aos direitos de todo cidadão, sendo estes garantidos pelo Estado, atribuindo ao poder público a construção da política. A perspectiva adotada mostrava a necessidade da constituição de uma política continuada e articulada com as demais políticas setoriais. O que se apresentava era a busca de ruptura com as práticas historicamente adotadas pelos governos, mas que, ao mesmo tempo, conflituam com o conceito de direito social, uma vez que o Estado neoliberal não se apoia no entendimento de distribuição de renda. A contrarreforma faz o movimento de descaracterizar a questão social com sua necropolítica.

O Plano Municipal sintetiza e contempla o que foi deliberado na plenária final, estabelecendo a concepção de assistência social definido coletivamente:

Assistência Social, enquanto direito do cidadão e deve do Estado, é uma política que provê a quem necessitar benefícios e serviços para o acesso à renda digna e o atendimento das necessidades básicas historicamente determinadas. A Assistência Social foi considerada como uma das políticas públicas, a partir da Carta Constitucional de 1988, integrando as ações da Seguridade Social, junto à Previdência e Saúde, ganhando reconhecimento e desvelando uma visibilidade até então ofuscada. (PORTO ALEGRE, 1993, p. 16).

O entendimento dos grupos ainda pontua a importância da ruptura do caráter assistencialista, denunciando a concepção paternalista e conservadora adotada pelos governos. Sinaliza-se que esse processo de mudança e reformulação seria lento, porém fundamental para a caminhada da política e a abertura para debates. Foi deliberada, nesse eixo, a relevância da aprovação imediata da Lei Orgânica da Assistência Social, na busca de elevar o patamar ao das demais políticas.

Outros aspectos considerados no Eixo 2 narravam e reivindicavam providências na garantia da população ao acesso aos serviços, pontuando seis fatores essenciais:

1. Necessidades coletivas X necessidades individuais, pontuando que não se aceitaria mais olhar as necessidades da população no plano individual e de forma fragmentada;
2. Articulação X fragmentação, este item denunciava a ausência de um projeto político de assistência social, retratando a descontinuidade das ações;
3. Dever X omissão, o entendimento da sociedade de que a pauta da pobreza seria uma questão de ordem ou um incômodo destacava a seletividade dos programas assistenciais da época;
4. Descentralização X centralização, a partir da CF/1988, o grupo de trabalho alertou a necessidade de definição de responsabilidades nas três esferas de Governo, contemplando as organizações não governamentais na execução da política;
5. Qualidade dos serviços X baixa qualidade, o grupo problematiza os preconceitos existentes, destacando que a “qualidade” estava associada ao público atendido com o caráter institucional (público e privado), sendo reivindicada a igualdade na prestação de serviços.
6. Universalidade X seletividade, reforçando a concepção de romper com práticas de julgamento econômico e salientando o caráter do acesso global, integral, integrado e articulado.

A Conferência se apresentava como um espaço de voz, que narrou as violações inscritas no modelo político. A intenção nesse momento era manifestar o pensamento do coletivo e mostrar que a população estava ativa na articulação para mudanças nos rumos da assistência social em Porto Alegre. Nessa perspectiva, foram reforçados os pressupostos constitucionais elencados na Seguridade Social e a Assistência Social como parte do tripé que compõe a política, abordando como fundamental registrar seus princípios e diretrizes. Traçam a proposta dos objetivos da assistência social enumerando demandas primordiais aos anseios da população, como proteção à família, à maternidade, à criança e ao adolescente, à velhice,

aos programas de trabalho e renda, à inclusão da pessoa com deficiência, ao mercado de trabalho, à atenção e ao atendimento à pessoa idosa.

Observam-se, nessa discussão, alguns conflitos de concepção daquilo que seria atribuição ou não da Assistência Social. Isso se reflete no texto suprimido das deliberações, que destacava a educação da sexualidade nas escolas e o fortalecimento da saúde na área de saúde mental. Essa supressão de texto, feita pelo coletivo, apoia-se naquilo que se entendia quanto à discussão maior, avaliando que estas demandas competiam a outras políticas públicas, cabendo a articulação entre estas para seu fortalecimento. O mesmo valia para a definição de usuário, que, para alguns participantes, tinha que ser definida pela comunidade nas microrregiões. Nesse sentido, plenária foi unânime nesta definição:

Usuário são todos os cidadãos em situação de incapacidade ou impedimento, permanente ou temporário, por condições sociais, pessoais ou de calamidade pública, de prover para si e para sua família, ou de ter por ela provido a satisfação das necessidades básicas. (PORTO ALEGRE, 1993, p. 8).

Utilizando os preceitos constitucionais, a deliberação da Conferência se balizou naquilo que se refere ao conceito de usuário da política, atendendo o dispositivo da lei que traduz a égide dos direitos políticos e sociais do cidadão. Percebe-se que esses três dias de imersão produziram um empenho dos movimentos populares na qualidade dos debates, demonstrando vontade de colher os frutos daquilo que, pela primeira vez, estava sendo exercitado e decidido coletivamente.

O Plano Municipal seguiu sua elaboração citando como se daria a organização da assistência social. O encaminhamento de texto apresentou a categoria “regionalização” como premissa no planejamento. Alertaram-se as necessidades de cada região do OP, ressaltando a importância dos serviços públicos e privados, sem fins lucrativos, integrarem essa rede, respeitando a hierarquização da política e reforçando a intersecção das diretrizes do sistema municipal de assistência social.

As estratégias abordadas para benefícios, serviços e programas utilizaram o critério da potencialização destes no atendimento à população. Assim, interseccionou-se o previsto pelo Projeto de Lei da LOAS em benefícios continuados e eventuais serviços que contemplassem os mínimos sociais nos diferentes âmbitos: criança, adolescente, adulto, família, pessoa idosa, e pessoa com deficiência. A redação apresentou quadro quantificando o que existia de serviços nas regiões e a necessidade urgente de ampliação do atendimento.

Quadro 5 – Demonstrativo do tipo de atendimento realizado por Entidades Sociais e Órgãos Governamentais nas 16 Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1993)

REGIÃO	*POPULAÇÃO CARENTE	ENTIDADES DE ATENDIMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE							ENTIDADES DE ATENDIMENTO À FAMÍLIA						IDOSO	DEP. QUÍMICO		PESSOA COM DEFICIÊNCIA		TOTAL				
		CRECHE			ALBERGUE	ABRIGO	INTERN.	SOCIOEDUCATIVO	DEFESA	ABR./ALBERGUE	ASSIST. SOCIAL	DEFESA	SOCIOEDUCATIVO	CENTRO SOCIAL		PROF. E ENC. AO EMPREGO	CASA DE APOIO	ASILO/ALBERGUE	ASS./GRUPO DE APOIO		ENT. DE ATEND.	ASS./GRUPO DE APOIO		
		PART.	BENF.	COM.																				
Ilhas	10.877	-	-	1	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	7
Humaitá/ Naveg.	9.144	1	8	1	-	-	-	3	1	1	3	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	21
Leste	44.435	3	6	14	1	2	-	-	1	1	6	-	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	-	38
Lomba do Pinheiro	25.173	-	1	4	-	1	-	3	-	1	2	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	15
Norte	62.789	4	5	9	-	1	-	1	1	-	11	1	-	2	-	-	-	1	-	-	-	2	-	38
Nordeste	24.382	-	1	3	-	-	-	1	-	-	3	-	1	1	-	-	1	2	-	-	1	-	-	14
Partenon	40.803	4	17	16	-	-	-	6	1	-	16	-	-	1	1	-	-	-	-	-	10	1	-	74
Glória	26.587	6	7	6	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2	1	1	1	1	2	1	29
Restinga	14.024	3	3	5	-	-	-	5	1	-	6	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	26
Cruzeiro	54.404	1	5	9	-	5	1	2	1	-	7	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	34
Cristal	2.001	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	6
Centro Sul	17.357	6	3	8	-	1	-	4	1	-	5	-	-	2	-	-	7	1	-	-	4	-	-	42
Extremo Sul	11.397	1	3	1	-	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Eixo Baltazar	7.653	15	9	4	-	-	-	3	-	-	10	-	-	5	-	1	1	2	1	-	3	1	-	54
Sul	7.414	4	3	6	-	8	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25
Centro	3.799	5	31	1	-	5	1	3	4	3	63	5	7	1	6	-	10	17	4	3	14	6	-	189
TOTAL	362.159	54	105	88	2	24	2	32	11	6	142	6	8	16	9	1	26	30	5	4	38	11	-	620

Fonte: Reelaborado pela autora a partir do Quadro 2, apresentado em Porto Alegre (1993).

*Termo utilizado na década de 90.

O número populacional apresenta a insuficiência e a descontinuidade de serviços disponibilizados ao atendimento da população nas regiões do OP. O Quadro 5 mostra o estudo realizado pelas entidades de atendimento da época que compunham os serviços de assistência social. Não havia, na década de 90, um diagnóstico aprofundado da realidade da população ou dos serviços existentes para o atendimento.

Observa-se uma disparidade de oferta de serviços em diferentes regiões da OP, ressaltando que o maior número de serviços se concentrava nas regiões do Centro, do Partenon e do Eixo Baltazar. Não havia, no Plano Municipal, problematização do estudo apresentado pelas entidades quanto ao número de serviços ofertados e ao número populacional por regiões. Ainda, o Quadro 5 demonstra a realidade de extrema vulnerabilidade de outras regiões, a exemplo das Ilhas e do Cristal, que denunciavam a discrepância com relação a outros territórios e números populacionais. O número de serviços da região Centro chama a atenção, mas também retrata o que historicamente estava colocado no processo de urbanização de Porto Alegre. Ou seja, a concentração de serviços e atividades

se estabeleciam nesse território, por ser o espaço de maior circulação da classe trabalhadora para a sobrevivência.

Muitas demandas sociais não constavam na planilha apresentada no Plano. O estudo da época mostra a urgência na elaboração de um planejamento, porém, naquele momento histórico, as informações poderiam ter sido mais exploradas para evidenciar as lacunas de serviços e as vulnerabilidades territoriais da época. O Plano pontua as fragilidades dos serviços prestados, como ações desarticuladas e descontinuadas na maneira de analisar as demandas sociais, o que conseqüentemente traz prejuízos às garantias constitucionais. Ainda, na redação, foram acrescentados serviços que atendessem a população em situação de rua, até então anulada pelos programas assistenciais da época e percebida no debate em expansão em Porto Alegre, porém não foram elencados dados dessa realidade.

A partir da análise do documento, identificou-se que sua execução somente ocorreria a partir da articulação de responsabilidades das instâncias de Governo, entendendo que, se não houvesse um consenso mínimo, pouco se avançaria. Enfatizou-se que a discussão permanente entre Governo e movimentos populares legitima o processo de mudanças pensados à população.

A crescente miserabilidade da população foi debatida no Plano Municipal como denúncia de descaso com a população, expressando que a decisão era de efetivação do que foi chamado de “rede de amparo, prestação e promoção da Assistência Social”. Reafirma-se, no Plano, o entendimento da Assistência Social pensada e articulada com as demais políticas setoriais, como forma de constituírem um sistema integrado de proteção social. A discussão sinalizava a importância de deixar registrado que a Política de Assistência Social precisaria andar junto das demais políticas públicas, todas partícipes nesse movimento de garantia de acesso e direitos, com a participação popular na tomada de decisões chanceladas pelo Plano Municipal.

Com as parcerias para implementação do Sistema Municipal de Assistência Social, o Plano enfoca a prestação de serviços e benefícios firmados com as três esferas de Governo, reforçando a corresponsabilidade dos entes na implantação da Assistência Social. O documento estabelece as parcerias mínimas para essa operacionalização: a FESC como responsável pela execução; no Estado, a Secretaria de Justiça, Trabalho e Cidadania, a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, a Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (esta que também passava por reformulações), entre outros que pudessem agregar na

construção dessas parcerias; na União, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e a LBA.

O Plano elabora um quadro apresentando estratégias e ações para cada área, serviço e programas, retratando as especificidades atendidas até o ano de 1993, os equipamentos existentes e as ações de Assistência Social. Na coluna final, são propostos meios e intervenções necessários na implantação da Política (Anexo 3). Nas ações necessárias para o atendimento à população e suas demandas, a análise nos motiva a problematizar a forma escolhida para elencar as ações. Esse apontamento se justifica pois, para quem avalia o documento, remete a uma compreensão dúbia. A ênfase da intersetorialidade poderia ter sido pensada no documento como uma maneira de registrar que a Assistência Social atendia isoladamente demandas que não a competia, demarcando a relevância de papel/atribuições das secretarias nas políticas públicas.

A intersetorialidade trazia ao documento a relevância de apontar os limites da política e de problematizar o fato de que a resolução dos problemas sociais está atrelada à articulação global entre setores e esferas de governo para o acesso às demandas da população nos âmbitos citados (habitação, saúde, trabalho, abastecimento, educação, esporte e lazer, dentre outras integrações possíveis). As deliberações solicitavam a transferência das responsabilidades para a política competente, dando forma à compreensão da Assistência Social expressa no documento.

Na continuação do Anexo 3, observam-se demandas variadas. Algumas se referiam à organização operacional da garantia de atendimento à população, e outras pontuavam a ampliação de equipamentos para a prestação dos serviços. Destacam-se a abertura de programas específicos que atendessem a geração de trabalho e renda, a implantação de serviços de convivência familiar e comunitária, a orientação familiar e benefícios eventuais de atendimento à população em situação de rua, crescente na década de 90. O documento reafirma a importância da discussão das demandas com as demais secretarias transversalizadas ao acesso de políticas públicas ampliadas.

A preocupação com o atendimento da pessoa com deficiência foi manifestada com a finalidade de garantir políticas inclusivas para gerar trabalho e renda e promover acessibilidade. Na continuidade, as demandas atinentes à pessoa idosa reforçam a necessidade de ampliação de serviços para atendimento e acesso de programas de assistência social, cultura, saúde e de acolhimento por meio das Instituições de Longa Permanência para idosos (ILPIs), na época nominadas de “asilos” e “abrigos”.

As reivindicações estabelecem interlocuções e consensos, pontuando os serviços existentes e os necessários ao atendimento à população adulta. O Plano também constrói um fluxograma específico com demandas na área da criança e do adolescente, constante no Anexo 4. Este reproduz a mesma sistemática de interpretação da discussão do Plano, agrupando de forma propositiva as ações desenvolvidas no início da década de 90, dando ênfase às ações necessárias para o atendimento à criança e ao adolescente no município.

Novamente, justifica-se a necessidade de cumprimento da lei, que previa a implantação da educação infantil, na época chamada de “creches”, assinalando a relevância de estruturas das chamadas “creches comunitárias” que atendessem as demandas das famílias. Outro apontamento se refere à estruturação e à qualificação dos programas de reforço dos vínculos familiares, voltados à segurança alimentar e à atenção às intersecções com as políticas de saúde no monitoramento dos aspectos nutricionais e desenvolvimento da primeira infância.

Definir o reordenamento da rede de acolhimento institucional foi elencado como algo prioritário, compreendendo o advento do ECA e o olhar à política voltada à criança e ao adolescente vítimas de violação de direitos. Na década de 90, os abrigos existentes estavam ligados a entidades não governamentais e não atendiam os preceitos do ECA. A proposta registrada balizava a implantação da rede de acolhimento à criança e ao adolescente vinculada às políticas próprias do município e o reordenamento daquelas que desenvolviam seu trabalho de forma privada.

Alinhar a política contribuiria não somente com o descrito na legislação, mas também traria regularização e qualidade ao atendimento e direção na concepção do trabalho. Nesse período, foi proposta a criação de abrigos de permanência breve (Casa Aberta) e de permanência continuada (Casa de Acolhimento), bem como da Casa de Passagem. Percebe-se que os serviços de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua não foram pautados no plano, uma realidade que desafiaria o município. De forma ainda tímida, o olhar para a vulnerabilidade da situação de rua da criança e do adolescente e as pautas relacionadas a esse tema ainda precisavam de amplos debates, uma vez que a década de 90 concentrou o direcionamento e a implementação de muitas legislações, que consolidavam as políticas públicas como um todo. O ECA também enfrentava adaptações e discussões para sua legitimidade e efetividade.

Alertava-se também sobre a qualificação dos programas destinados aos atendimentos de orientação e apoio sociofamiliar, denominados, nos anos 90, de “Serviço de Apoio

Socioeducativo” (SASE) – espaços de serviço de convivência para crianças e adolescentes, estabelecendo contraturno escolar e importante retaguarda pública para às famílias. O cumprimento das medidas socioeducativas determinadas no ECA aparecia como uma ação fundamental de acompanhamento do adolescente e de sua família. Expressa-se, no Anexo 4, o planejamento esquemático do atendimento à criança e ao adolescente, além de citar as necessidades de integração das outras políticas para sua efetivação.

No documento, a insistência da participação das diversas políticas interligadas com a Política de Assistência Social se sobressai, marcando o momento de repensar práticas, para o estabelecimento de um Estado de direitos, rompendo com ações assistencialistas e seletivas de quem e como atender. Na organização e no funcionamento da Assistência Social, o Plano apresenta duas instâncias de gestão: criação e implantação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e das Comissões Locais de Assistência Social (época os CLAS), delimitando suas atribuições:

Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS - Instância superior de deliberação colegiada, vinculada ao Órgão da Assistência Social da Administração Pública Municipal. Sua composição deverá observar o princípio da paridade e da eleição para os representantes não governamentais. Conselhos Locais de Assistência Social – CLAS - fóruns locais, regionais de levantamento das necessidades e de controle das ações nas regiões. As comissões locais devem seguir a regionalização do Orçamento Participativo da PMPA. (PORTO ALEGRE, 1993, p. 24).

Na análise, não aparecem descritos a composição do CMAS e o número de representantes. Não fica explicado se isso se discutirá após a implantação ou se já teria sido definido, porém não registrado, na própria construção do plano. Já as descrições da composição dos CLAS ficam registradas no documento, elencando as representações: Entidades Prestadoras de Assistência Social; Entidades Representantes das Categorias Profissionais; e Representantes dos Usuários. A estrutura das instâncias de gestão deveria ser adequada quando da aprovação da LOAS, deliberando que, até a implantação do CMAS, o Foro Municipal deveria contemplar o número de 16 representações das Regiões do OP. As deliberações projetavam as seguintes atribuições e competências do CMAS quando da sua aprovação:

- ✓ Definir a Política de Assistência Social de Porto Alegre;
- ✓ Fixar diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de Assistência Social para Porto Alegre;
- ✓ Regular e fiscalizar ações públicas e privadas de Assistência Social em Porto Alegre;

- ✓ Fixar normas para o registro de entidades não governamentais que atuam na área da Assistência Social em Porto Alegre;
- ✓ Aprovar valores e critérios para transferência de recursos financeiros às entidades privadas de assistência social;
- ✓ Zelar pela efetivação do Sistema Municipal de Assistência Social em Porto Alegre;
- ✓ Orientar e fiscalizar o Fundo Municipal de Assistência Social;
- ✓ Convocar, de dois em dois anos, a Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre;
- ✓ Incentivar a realização de estudos e pesquisas na área da Assistência Social, sugerindo medidas de prevenção, controle e avaliação.

Mostra-se a importância da gestão compartilhada na construção de propostas coletivas aos enfrentamentos dos problemas sociais. A forma de demonstrar esses processos se apresenta com práticas democratizantes, que se fortalecem a partir das possibilidades de reestruturação e das análises realizadas da I Conferência, tendo como produto o Plano Municipal que nortearia essa construção. Na finalização do Plano Municipal, a Conferência trabalhou na pauta que mobilizava o Governo: a elaboração do Financiamento da Assistência Social, para execução e ampliação de programas e serviços na destinação dos recursos e garantias anuais dos repasses à política.

3.4.3 Financiamento e despesas com a Assistência Social

O Eixo 3 da Conferência teve o objetivo de conhecer e compreender como se estabelecia o orçamento público. Nesse sentido, pensavam de que maneira se dariam as fontes de financiamento das políticas públicas, em especial a da Assistência Social. O plano emite o direcionamento desse processo a ser pactuado de maneira democrática, ou seja, a participação social teria seu papel no planejamento da destinação e do controle do orçamento que atenda às necessidades dos territórios.

A incógnita abordada no documento expressa a preocupação de compreender de onde partiriam esses recursos. Não se tinha clareza se viriam da Seguridade Social como complementaridade no financiamento da Assistência Social. Os movimentos contrários de inclusão da Assistência Social na Seguridade Social, desde os debates constituintes, permaneceriam presentes numa correlação de forças para o estabelecimento dessa garantia. As diferentes frentes da sociedade se faziam intensamente presentes para a legitimação do que foi aprovado pela CF/1988.

Fica redigida a insatisfação do coletivo por não haver uma definição quanto ao percentual de financiamento da Assistência Social no que se refere aos benefícios sociais e à implantação de programas e serviços para o cumprimento da diretriz constitucional. O entendimento era que, para a organização da Política nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), urgia definição da previsão dos recursos. Sem estes, a interferência seria direta nas deliberações e nos rumos da política.

O tripé da Seguridade Social previa o financiamento das ações das áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social, balizado pelos artigos constitucionais. Porém, conforme relatado no plano, os recursos destinados no ano de 1993 eram os mais baixos e contemplavam somente pagamento de pessoal. Foram apresentadas tabelas orçamentárias do Ministério da Saúde e da Coordenação de Orçamento e Finanças de maio de 1993, as quais demonstravam a insuficiência dos recursos destinados às demandas das áreas.

As argumentações, representadas pelos dados estatísticos, evidenciavam o descaso com a Assistência Social, deixada como segundo plano nos interesses políticos. Quanto aos repasses realizados pela Fundação Legião Brasileira de Assistência e pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, a análise do documento expõe um percentual significativo para a área da criança e adolescente, da pessoa com deficiência e, por último, do atendimento à população idosa.

A discrepância do orçamento nas diferentes áreas sinaliza a reivindicação e a fundamentação concisa à percentuais de repasses, que historicamente permaneceu reprimida pelos sistemas de Governo. O Eixo de financiamento e as despesas se apoiava em dados pesquisados de 1993 e em alguns indicadores de 1992, na tentativa de manifestar sua posição de maior destinação orçamentária à Política de Assistência Social. Observa-se pouco aprofundamento estatístico dos repasses municipais destinados aos serviços que eram executados como ações de assistência social em Porto Alegre, e os números apresentados estabelecem pouca compreensão da realidade municipal.

Verifica-se discrepância na destinação dos recursos. As informações adquiridas traziam elementos para analisar essa afirmação, porém pouco explicativos, talvez pela falta de publicização por parte dos governos da temática orçamentária. O Eixo do Financiamento se manifesta de forma incipiente no documento. Uma justificativa a se considerar eram as poucas informações e transparências com relação aos recursos públicos e sua destinação ao longo das décadas. A tentativa desse eixo foi trazer à tona essa questão e intensificar as

reivindicações para efetivação do financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal) bem como de suas responsabilidades.

Nas considerações sobre o eixo, mostra-se a relevância de o Governo firmar seu compromisso para a definição do montante de recursos e do percentual a serem destinados ao orçamento da Seguridade Social da União e a Assistência Social, além de fiscalizar sistematicamente as Entidades que são isentas de contribuição à Seguridade Social, fazendo com que se cumpra lei. Enfatizam-se a redução de percentuais de pagamento previdenciários à União com recursos do Orçamento da Seguridade Social e a criação urgente do Fundo Estadual e Municipal de Assistência Social, que acarretará avanços na transferência de recursos do Governo Federal e Estadual para o Fundo.

No controle dos gastos, direciona-se o papel dos órgãos executivos e legislativos no monitoramento dos recursos com os programas de Assistência Social, destacando-se a fiscalização da regularidade dos repasses nas três esferas de Governo. Para as Entidades não governamentais executoras da Assistência Social, o documento solicita que haja uma política de financiamento e fiscalização que garanta a qualidade na prestação do serviço. Na participação e no controle social, reforçam-se as atribuições do Conselho, com especial atenção ao controle do orçamento da assistência social.

Na redação, fica consignada a transparências das informações orçamentárias, a publicização, o acesso à prestação de contas e aos gastos com a Assistência Social. Essa questão aparece a todo momento no documento, mostrando a força de fiscalização do controle social.

Recursos específicos destinados à manutenção dos serviços também constam como pauta a ser garantida para qualidade da execução. Entende-se que o mecanismo político precariza não somente os espaços físicos, mas também os recursos humanos no desenvolvimento do trabalho.

O Eixo 3 condensa, assim como os demais eixos, as reivindicações e as denúncias que mostravam o desejo de se obter orçamento fixo e digno para a implantação da política. O Foro Municipal designou à comissão sistematizar os três dias de imersão na I Conferência sob a coordenação compartilhada com a FESC. O protagonismo dos participantes da I Conferência Municipal de Assistência Social trouxe como resultado a defesa de uma Política de Assistência Social planejada, com enfoque nos usuários e na prestação de serviços e programas que contribuíssem para o enfrentamento da questão social a partir do seu reconhecimento, e não marginalizada e criminalizada como nas décadas passadas. Nesse

reconhecimento, não constava no documento o compêndio de deliberações que geraram o plano. Caso tivesse sido anexado, esse material contaria, sob outras perspectivas, o entendimento da população, as disputas em tela, bem como a força do coletivo nas decisões que constariam no produto do plano.

A sensibilidade de analisar e desvendar aquilo que não está dito é uma missão delicada e que requer retomadas. Extrair os entendimentos manifestados na redação do plano mostra o sentimento de libertação e resgate daquilo que foi ceifado durante período ditatorial. A efervescência de dar o ponta pé inicial e se constituir como pioneiro no debate consignava a possibilidade do desenvolvimento da democracia participativa como marco da década de 90.

A história e seus significados possibilitaram analisar a contribuição dos movimentos populares ao longo das décadas, reforçando o debate das disputas por espaços democráticos e participativos na gestão do Estado. A continuidade do processo de abertura política e o diálogo com a população sobre interesses do coletivo são convocações inscritas na implantação da Assistência Social e das demais políticas públicas. Os ataques ao sistema democrático de direito serão constantes. Porém, o instrumento de resistência e luta está nos movimentos de organização popular e no seu fortalecimento para efetivação de uma agenda comprometida com a questão social no enfrentamento ao desmonte da política.

4 MATERIALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL X PROJETO DE GOVERNO: A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESMONTE DA POLÍTICA

Tratar de controle social nos faz retomar o escopo central do debate: analisar a importância das organizações coletivas como espaço de reivindicação daquilo que se deseja transformar. Os caminhos para construção de propostas não se deram de imediato, contando com esforços de compreender que a única forma de alterar a realidade é compreender o seu papel na participação desses movimentos. A história mostrou, ao longo do trabalho, a importância desses movimentos para a redemocratização e novos rumos políticos do país. Disputas e resistências são marcos que acompanham essa jornada, evidenciando as compressões e interesses desse sistema de composição neoliberal.

Os espaços de participação e controle social exerceram papel fundamental no contexto das lutas das décadas, principalmente na década de 90, que demarcou a construção de um sistema de acesso aos direitos sociais-políticos. Embora o embate por uma concepção política de direito deva ser constantemente reivindicado, materializar a participação e o controle social como esforços populares à política de ataques democráticos fortalece a ideia de que podemos compreender e buscar formas para seu constante fortalecimento. Para isso, precisamos não somente revisar a história, mas também problematizar novas formas para seu estabelecimento, focando sua concepção central como prática participativa.

As Conferências de Assistência Social tiveram papel fundamental, pois, assim como outros conselhos de políticas, alicerçaram-se vinculadas às lutas e às manifestações sociais, demonstrando a todo momento a importância da participação popular na organização da instância do controle social. O processo de organização e operacionalização ocorreu a partir da implantação dos Conselhos de Assistência Social. Raichelis (2011) pontua que a consequência desse processo mobilizador ampliou o debate acerca da gênese da Assistência Social, incorporando novos parâmetros teóricos, técnicos e políticos, redefinindo concepções enraizadas neste campo.

Alves e Almeida (2013) analisam que, nas últimas décadas, foram implementados a participação e o controle social, por meio dos mecanismos ditos tradicionais de democracia representativa pelos Conselhos e participativa pelas Conferências. Os Conselhos têm o papel de fiscalizar as ações das políticas públicas, bem como de garantir a discussão e a tomada de decisão conforme preconiza o marco legal, tendo sua instância maior nas Conferências. A primazia dos Conselhos e das Conferências traça suas potencialidades por estimular o debate

da participação popular como instrumento de manifestação por mudanças sociais, embora esteja presente a correlação de força do sistema político neoliberal.

Behring e Boschetti (2006) analisam a necessidade de reconhecer os limites dos direitos de cidadania nos marcos do capitalismo, posto que possibilitam reduzir as desigualdades sociais, mas não são capazes de minar a propriedade privada e a estrutura de classes, determinantes dessas desigualdades. A defesa dos direitos deve ser concebida como integrante de uma agenda estratégica de luta democrática popular continuada, visando à construção de uma sociedade justa e igualitária. Nesse sentido, há uma intersecção importante a ser considerada no debate trazido pelas autoras. A concepção de sociedade justa e igualitária está relacionada à tomada de consciência crítica de sua participação na gestão das ações do Estado, que frequentemente sofre ataques, conduzindo rupturas que impactam a possibilidade de reorganização do debate popular.

Expressam-se desafios a serem pensados para a efetivação da participação e do controle social a todo o momento. A incorporação efetiva da participação dos usuários, população em geral, e dos trabalhadores da política nas deliberações da política é indispensável para analisar estratégias de defesa dos espaços democráticos. A materialização da participação e do controle social ganha força no momento que garante o debate coletivo da política pública.

A universalização dos direitos sociais consolidados na CF/1988 construiu a participação popular como premissa do exercício da democracia participativa. Surge o questionamento: consolidados? O termo “consolidado” nos remete a pensar em sua morfologia. Parece contraditório discuti-lo em tempos tão sombrios, porém a história nos mostrou que os sistemas de governo e as manifestações sociais traçavam pressões opostas de interesses. De um lado, encontram-se as ameaças dos sistemas de governo das décadas; de outro, os movimentos organizados lutando por espaços democráticos aos interesses das classes marginalizadas por estes sistemas.

Uma política de Assistência Social fundamentada nos direitos inexistente no sistema político adotado pelo Brasil. As práticas adotadas ao longo das décadas e na contemporaneidade se apresentam na contramão deste debate, por terem sua raiz no individualismo, na competitividade, na seletividade, no lucro, em um sistema de mercado neoliberal que acarreta o aumento da desigualdade social. O discurso presente afirma o conceito de meritocracia, trazendo prejuízos imensuráveis quando se trata de políticas públicas e sistemas de participação social.

Pereira (2016) analisa o merecimento ligado a algum critério seletivo, discutindo que o merecedor da política social deve ser o mais pobre, aquele que comprove não possuir o básico para sua existência. A autora analisa a contradição do conceito de meritocracia e sua relação com as políticas sociais:

Dada a essa circunstância, para que o indivíduo se torne merecedor de um mínimo de proteção social pública precisará provar a sua derrota e incapacidade de superá-la via empenho próprio. E ao proceder desta maneira, os direitos sociais arduamente conquistados perdem seu caráter civilizador, transformando-se em ajuda ou favor ofertado não aos que tem acesso à cidadania, mas aos que provam estar à margem dela. Neste caso, o mérito é o da necessidade, da privação. (PEREIRA, 2016, p. 59).

O fantasma que assombra todo o processo sócio-histórico das pautas populares mostra que o pacto construído por esse sistema de governo está inscrito na condução do poder, na seletividade do direito, no neoconservadorismo aplicado nas manipulações e nos interesses políticos do Estado. Behring (2008) menciona a argumentação neoliberal como uma contrarreforma conservadora e regressiva para o debate político democrático de pensar o Estado, traçando uma análise crítica do sistema político instituído da década de 90 aos dias atuais.

Retirar o Estado de suas funções e facilitar o mercado e as privatizações, características desse modelo de governo, cria a falsa ideia de Estado forte na condução econômico-financeira. A entrega do patrimônio público ao capital traz consequências imensuráveis à população e aos trabalhadores das políticas públicas. Os impactos se expressam no aumento do desemprego, na precarização dos serviços públicos e das relações de trabalho e renda, bem como no crescimento da desigualdade social. No entanto, o discurso ideológico desse sistema político se embasa na ideia de combate à crise fiscal para o crescimento do país.

Tratando-se dos processos de participação e controle social, a tentativa do Estado se baliza em desmontá-los. Os constantes ataques aos Conselhos de Direitos e às Conferências são recorrentes. O objetivo de desarticular os movimentos populares se inscreve nessa necropolítica atual de detenção de poder e acúmulo econômico. Assim, a dinâmica imposta faz com que os movimentos populares se fortaleçam e repensem possibilidades de combate. A luta e a resistência não são desconhecidas quando pautamos a garantia de direitos e espaços democráticos de debates. Os marcos legais, a todo momento retomados nos embates públicos, são fundamentais na condução da democracia participativa, assim como novas estratégias de mobilização popular, ao pensar a ampliação da participação efetiva.

Não podemos desconsiderar os avanços adquiridos, pelo contrário, precisamos revisá-los para seguir delineando o que se quer daqui para frente. As normativas aprovadas (CF/1988, LOAS, SUAS) trouxeram avanços na concepção de Política de Assistência Social e construíram conceitualmente a visão de um sistema de proteção social integrado e articulado. As Conferências como instância maior também precisam ser repensadas e analisadas ao longo das décadas. O objetivo deste trabalho foi analisar a gênese e a estrutura da I Conferência Municipal de Assistência Social em Porto Alegre, evidenciando seu marco na consolidação da política e seus esforços coletivos para implantação.

Esse movimento foi essencial para compreender as estruturas expressas na década de 90 e avançar na construção de proposições para o fortalecimento da participação e do controle social em tempos atuais. Raichelis *et al.* (2019) aborda que os desafios postos à participação e ao controle social se vinculam a um sistema descentralizado e potencializam esforços coletivos que se comprometam com a agenda dos direitos socioassistenciais. A autora estabelece relações importantes dos avanços da Política de Assistência Social, a partir do SUAS, com a necessidade de aprimoramento e expansão dos processos de participação e deliberações para o controle social.

As dinâmicas cotidianas vinculadas ao acesso a informações, análise, construção de proposições e deliberações, exige a construção de estratégias de mobilização de usuários visando alcançar a ampliação de sua participação, não somente do ponto de vista quantitativo, mas essencialmente, possibilitar a apropriação dos espaços de participação e controle do SUAS. Para tal, é necessário, conforme apontando no parágrafo 2º, inciso V do artigo 117 da NOB-SUAS/2012, “adotar estratégias e mecanismos que favoreçam a mais ampla inserção dos usuários, por meio de linguagem acessível e do uso de metodologias e dinâmicas que permitam a sua participação e manifestação.” (RAICHELIS *et al.*, 2019, p. 255).

Esse é o desafio a ser alcançado para que consigamos trazer impactos importantes à pauta da questão social e aos ataques contínuos à democracia, tarefa que requer dos agentes mobilizadores repensar a forma de fortalecer os espaços deliberativos da política. Repensar o modo que se vem trabalhando nos Fóruns, nos Conselhos e nas Conferências contribui para o avanço da proposta da participação efetiva e possibilita olhar os impactos neoliberais na vida da população e os pressupostos de superação.

Sustentando essas reflexões sobre a ampliação de estratégias para o fortalecimento de espaços participativos, a autora reforça que o controle social se efetiva a partir de três dimensões para o seu reconhecimento: a política que se expressa nas manifestações e nas influências da população na alteração dos contextos de desigualdade; a dimensão técnica para

avaliação a efetividade das ações da política, aprofundando a necessidade de compreender que o caráter impresso vai além de avaliar prestação de contas, abrangendo a ampliação de dados da realidade que apontem propostas de superação das expressões sociopolíticas; e a ética para alicerçar a concepção de construção de práticas que rompam com o processo hegemônico de sociedade e que busquem possibilidades de direção.

Ainda, busca-se, na materialização da participação e do controle social, amadurecimento e maior legitimação de seu processo. Não estamos aqui desconsiderando as conquistas ao longo das décadas; pelo contrário, deseja-se reconhecer as forças que obstaculizam a construção da participação e controle social na política. Essas forças promovem a desarticulação daquilo que se deseja incidir para a consolidação de espaços nos quais os protagonistas são os usuários e a população dos territórios em geral.

A I Conferência Municipal de Assistência Social em Porto Alegre provocou uma mobilização social imensa, considerando que vinha após de longos anos de ditadura. Foi a expressão maior do movimento de redemocratização pulverizado no país, estabelecendo importantes construções que se aprofundariam mais tarde com a reconfiguração da política no âmbito federal, estadual e municipal. Evangelista e Shiroma (2019) tratam essa relação da construção da política e seus impactos de forma muito certa. Na análise da gênese da I Conferência, foi importante mapear e estudar as redes de influências que se expressaram para a efetivação desse evento, que seria pioneiro naquele período. Assim, percebe-se que os movimentos sociais da época, as categorias profissionais, os conselhos profissionais e os sindicatos foram essenciais para a implantação da Política de Assistência Social em Porto Alegre.

A visibilidade dos movimentos populares impulsionou a caminhada da participação social na década de 90. Porém, ainda há um longo caminho a ser projetado pelos espaços de participação e controle social. A mobilização ganha outro significado quando os sujeitos tomam consciência de seu papel político na construção de possibilidades.

Raichelis *et al.* (2019) aponta que a maior parte dos usuários da assistência social permanece politicamente invisível nesse processo deliberativo de participação e controle social. A ampliação da presença dos usuários nos espaços coletivos conduz o reconhecimento de suas histórias, experiências, especificidades, realidades, contribuindo para a ampliação do entendimento dos significados, muitas vezes abordados de “tutela” para o direito, explicitando que a política somente se consolida quando atingimos esse patamar de consciência.

Os documentos encontrados exemplificaram a movimentação popular do período para conseguir propor o debate coletivo da implantação da Assistência Social em Porto Alegre, a partir da discussão nos territórios e de sua sistematização por meio da I Conferência, que representaria o primeiro passo para organização da política no município. As forças contrárias, sempre presentes, buscavam ditar suas concepções de modelo político. Porém, naquele momento, estava posta a ruptura de práticas conservadoras no entendimento da política pública, pois havia reação da população. Mesmo que na contramão tivessem as ameaças de um sistema político capitalista que se firmava no fortalecimento de sua hegemonia, a população reagia por meio dos processos participativos democráticos na construção político-social do país.

É fato que os dilemas sempre comporão a agenda político-social. De um lado, há o projeto neoliberal e a avalanche das desigualdades; do outro, projetos democratizantes e participativos, que historicamente emergiram a partir de modelos autoritários. O movimento circular dessas forças conduzem a rever nossas práticas no estabelecimento da participação. Interroga-se: como se garante a participação e o controle social? Essa pergunta audaciosa perpassa um campo de hipóteses que, ao longo deste trabalho, foi possível contextualizar. Dagnino (2004) aborda dois aspectos a serem considerados quando nos referimos à participação:

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. (DAGNINO, 2004, p. 143).

A autora nos leva a refletir o papel político colocado com desafio à participação e ao controle social, uma vez que nos provoca constantemente a pensar qual projeto se deseja fortalecer e quais caminhos traçar para não reproduzir práticas desse mesmo sistema historicamente questionado. Sugere-se a ampliação conceitual dos processos de construção democrática, alertando para a necessidade de problematizar a noção de projeto político, reportando-se outros estudiosos que se balizam na visão gramsciana para explicar esse conjunto de representações, significados, interesses, mostrando que esse movimento cíclico se apresenta conforme a visão dessas formas políticas. Ou seja, pode-se enxergar os movimentos

participativos democráticos na lógica elitista/restritiva traçado pela classe dominante, ou como movimentos sociopolíticos alicerçados na garantia do acesso aos direitos.

O projeto de Estado claramente tem sua intencionalidade. Os processos democráticos são redefinidos destituindo seu significado social e coletivo, apoiando-se na ideia privada de moral. Nesse sentido, a produção de discursos conservadores, moralistas e saudosista passa a integrar esse projeto político de ataques e cerceamento da participação, deslegitimando os espaços públicos de participação que buscam lutar onde operam as desigualdades sociais. Fica evidente para quem se opera esse projeto neoliberal de consolidação de Estado mínimo, restringindo ao máximo os processos participativos.

Os Conselhos, as Conferências, bem como outras formas de participação e controle social têm a árdua tarefa de continuar reforçando sua existência. Sua legitimidade deve ser garantida por meio da mobilização da sociedade não somente para resistir, mas também para constituir os sujeitos como agentes políticos ao combate às visões reducionistas. Por isso, uma resposta possível à interrogação inicial seria pensar em novos mecanismos de participação que dialoguem com o processo das Conferências.

Além do fortalecimento dos espaços de articulação já existentes – como reuniões abertas, audiências públicas, comissões, conselhos de direitos –, é necessário instigar a discussão das condições de vida da população e a realidade dos territórios. Diferentes segmentos sociais podem construir um trabalho de sustentação e de fomentação dialogada com o papel deliberativo das Conferências, dando maior sentido para quem participa.

A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder. O que seguramente remete a uma outra, larga e difícil, agenda cultural e política. (DAGNINO, 2004, p. 161).

A pluralidade e a diversidade de seus participantes, agregada à aproximação territorial dos espaços de discussão, investem na legitimidade das Conferências, estimulando a participação a partir dos mecanismos que resistem aos ataques. Assim, corrobora-se a ideia de pertencimento dos sujeitos nos espaços democráticos, fortalecendo a contínua luta para uma Política de Assistência Social balizada no conceito de direito e cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar um movimento dialógico de intersecção da construção democrática do país é questionar: para que a luta? O que avaliamos ser importante na construção de um estado democrático de direito na lógica de participação e controle social? A pesquisadora não pretende esgotar as reflexões; pelo contrário, a intenção é desenvolver um debate que possa elencar possibilidades nas construções das respostas.

Contar essa história a partir da análise dos documentos foi um desafio proposto que abracei com muito comprometimento, respeito e dedicação. Depreendeu-se tempo para rever planejamentos e analisar embates teóricos, que impulsionavam a pesquisadora a ressignificar compreensões ainda não acessadas. Analisar esses processos da gênese da Conferência e sua concepção política de participação social não foi uma tarefa simples. Foi necessário sensibilidade e cuidado ao examinar os documentos, despindo-se de preconceções, sem interpretações a partir da visão da pesquisadora, mas com ênfase à compreensão daquele coletivo.

Muitas foram as descobertas nesta jornada da pesquisa documental. A história contada por muitas mãos e a apropriação teórica quanto ao tema possibilitaram reconhecer processos e aparatos sociais que se interligavam com a própria história da pesquisadora enquanto mulher negra, porto-alegrense e com os impactos da reurbanização na organização social do município. Impactos esses sentidos na atualidade e que permanecem sendo ceifados, colocados como secundários, na tentativa de romper com os processos democráticos legitimados pelos marcos legais.

Nessa linha de pensamento, não poderia deixar de citar a crise sanitária mundial que surge com a COVID-19. Escancara-se o projeto político de contínuos ataques ao sistema de proteção social, demarcando que a hegemonia permanece pautando suas práticas violentas para desconstruir o acesso aos direitos sociais. Não poderíamos deixar de sinalizar esse dado de realidade atual, pois dialoga com a constituição sócio-histórica do país.

A possibilidade de crescer junto da pesquisa motivou esse encontro com a história. Dialogou-se com os autores, suas teorias e, por fim, adentrou-se na análise dos documentos da I Conferência. Atribuir significados a essas potencialidades – ainda não exploradas – ao longo do estudo trouxe esse reencontro com memoriais e atores que contribuíram e que seguem nessa caminhada. Pensar o movimento da política por meio da expressão da participação popular nas Conferências também foi um desafio em meio à pandemia.

A operacionalização desta pesquisa iniciou com a COVID-19 circulando entre nós, em um período que sequer estávamos atentos ao colapso da saúde pública. Difícil não trazer esse cenário para a dissertação, pois há relações expressivas com o movimento de luta ao longo dos anos, que se manifestava afirmando a necessidade de romper com práticas desarticuladas ao olhar o acesso aos direitos constitucionais. Assim como a história atual, as décadas representaram acirramentos ao estabelecimento de um estado democrático de direito que atendesse a demanda popular – que expressava crises imensuráveis, de extrema pobreza e desigualdade social.

Em resposta às práticas repulsivas do Estado, os movimentos sociais se fortaleceram. Direcionaram o debate à sociedade e sua força mobilizadora ao enfrentamento desse sistema de governo que, além de hostil, priorizava a ascensão neoliberal e o poder político-econômico centralizado da classe dominante. O combate dos movimentos sociais diversos delinearão a importância de práticas coletivas aos embates presentes. A abertura democrática fortaleceu essa lógica e proporcionou mobilizações expressivas em todo o país para a legitimação do sistema de proteção social.

Os preceitos legais, em especial aqueles que estabeleciam as diretrizes da Política de Assistência Social, mesmo sofrendo boicotes, constituíram-se. Com eles, houve a consolidação dos espaços de participação e controle social com a implantação do CNAS e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Os Conselhos, além de suas atribuições, colocam-se como responsáveis pela organização e pela execução das Conferências de Assistência Social. No recorte do município de Porto Alegre, a história nos mostra que seu pioneirismo foi fundamental não somente para a construção do Plano Municipal de Assistência Social, mas também para a implementação do CMAS e de todos os dispositivos de controle público.

A I Conferência Municipal de Assistência Social coloca Porto Alegre num patamar de município cidadão. Esta ocorreu quatro meses antes da aprovação da LOAS, colocando-se à frente do debate nacional que ocorreria somente em 1995. A I Conferência se apresenta como espaço de luta e reivindicação pública no desafio de construir não somente espaços de tomada de decisões, mas também a formulação da Política de Assistência Social. Buscou-se enfrentar as tentativas projetadas de desmonte do sistema de proteção social, impressas por um modelo político que sucessivamente ataca a materialização dos direitos sociais e os processos democráticos.

A Conferência se torna um espaço legítimo de disputa para o fortalecimento do acesso aos direitos sociais e contra a ruptura dos processos de permanência, sempre recorrentes na história. Demonstra-se a necessidade contínua de mobilização dos movimentos populares para a efetivação da participação social como forma histórica de resistência à tentativa do Estado de invisibilizar a política de assistência social.

Assim se estabeleceu a I Conferência, afirmando o seu papel como marco decisório na deliberação popular. A análise da gênese e da estrutura da Conferência, por meio de seus documentos, evidenciou articulações e reuniões diversas, da preparação à execução do evento.

Analisar os documentos revelou não somente o desejo desse coletivo, mas trouxe as angústias de estabelecer diretrizes para a Política de Assistência Social do município. Produziam-se práticas conservadoras, assistencialistas, desarticuladas com as demais políticas de caráter público, denunciando a falta de dados quanti-qualitativos de compreensão da realidade para o fomento das políticas que atendessem às necessidades da população. A pesquisa identificou, na análise do Plano Municipal, a disparidade de serviços variados por regiões do OP tratados como “assistência social” à população, utilizando o termo “carente” e seu caráter beneficente.

Os números identificados reconheciam a importância de censo que elucidasse o número populacional do município, sua expansão territorial e o perfil socioeconômico da população. Afirma-se nos registros as responsabilidades do poder público com essas implicações que contribuiriam para o fomento da política.

A I Conferência teve como objetivo central a construção do Plano Municipal de Assistência Social. As discussões se centraram em três subtemas, nominados como “Eixos”: 1) Concepção de Assistência Social; 2) Sistema Municipal de Assistência Social; e 3) Gestão da Assistência Social. O produto síntese desse debate embasou a construção do Plano Municipal bem como as decisões coletivas deliberadas ao final da Conferência.

Os documentos atribuem uma direção de trabalho do coletivo, emitindo a todo momento manifestações da importância da construção da política à população de Porto Alegre. No entanto, apresenta-se frágil para emitir consciência coletiva de seus participantes. A pesquisadora, em suas reflexões, compreende que talvez esse movimento somente se apresentaria na aplicação de entrevistas. Porém, considera-se que uma forma possível de demonstrar o ato político coletivo da I Conferência seria anexar ao produto do Plano Municipal de Assistência Social a íntegra das deliberações finais, pois marcaria o entendimento da população sobre aquilo que se trabalhou nos três eixos.

O Plano Municipal foi sistematizado pelo Foro e seu grupo de trabalho. É importante considerar os inúmeros esforços dessa equipe para agrupar no texto aquilo que foi possível, mostrando que a essência dessa construção foi legitimada. O material encontrado, quanto ao compêndio de deliberações, encontrava-se incompleto, porém, ainda realçava a força humana impressa em escritos datilografados e manuais de um processo democrático legítimo e de visibilidade na época.

Outro aspecto que chamou atenção foi o fato de o Plano Municipal não apresentar dados das pré-conferências e de seus acúmulos de discussões realizadas nos territórios. Essa informação enriqueceria o documento e expressaria as manifestações coletivas territoriais preparatórias para a I Conferência. Ressalta-se que há registros de seu acontecimento. O enriquecimento do Plano se daria em analisar a importância de organização dos territórios, como as associações de bairros, centros comunitários, serviços e população em geral no fomento da Política de Assistência Social.

O processo histórico nos mostra que as lutas pela organização e pela participação popular são permanentes. São frequentes os ataques aos avanços sociais, reivindicados na correlação de forças do aparato político neoconservador de desmonte e deslegitimação dos preceitos constitucionais. A existência dos movimentos sociais de luta possibilita que possamos resistir, procurando estratégias de enfrentamento para permanência das pautas sociais. A consciência de classe se dá pelas práticas democráticas, construída por seus atores com um objetivo central, sem ter interferência de manobras que induzam a participação social.

O esforço despendido historicamente objetiva demarcar esse espaço na condução da política de participação popular das classes consideradas por este sistema político como subalternas. Alguns autores identificam esses processos – nos quais o poder permanece na mão do Estado –, que excluem a participação popular como revolução passiva. A ideia não se apresenta em teorizar as considerações finais do estudo, mas sim pontuar a necessidade de identificar estratégias de fortalecimento das práticas democráticas na direção de ações em resposta ao Estado elitista.

A base dessa construção é ampliar o debate em diferentes fóruns de participação dos usuários e população em geral. Esse processo é lento, porém possível na condução de uma convocação à consciência crítica mobilizadora e coletiva. As experiências positivas desses processos trouxeram avanços; a urgência em retomá-los será a resposta popular ao Estado e a sua necropolítica.

Os desafios destacam os percursos sócio-históricos como alicerce das transformações duramente conseguidas nessa caminhada, na qual muitos tiveram a vida cerceada. A violência continua se apresentando com outras roupagens, e cabe ao coletivo compreender as artimanhas pensadas para desarticular e engessar práticas participativas, com discurso sedutor de “pseudorreformas”. Romper com a retrógrada ordem política e social não se coloca como uma tarefa fácil. No recorte da participação e do controle social, implica repensar processos de democráticos e assumir a concepção tão batalhada no marco constitucional.

A reação neoconservadora à possibilidade de uma efetiva transformação social vai se apresentar. Em contrapartida, apresenta-se a reação coletiva de instaurar uma nova proposta às demandas sociais. Esse movimento expressa a vontade de efetivação dos direitos políticos e sociais de uma sociedade extremamente marginalizada pelo poder público, tratando a questão social e suas expressões minimizando suas dores reais na luta por um sistema de proteção social integrado e articulado.

O contributo deste estudo é dar visibilidade a essa instância máxima de participação e controle social, tão atacados nos últimos anos – comprometendo o debate do fortalecimento da Política de Assistência Social como organização e dever do Estado, sua diretriz, tipificações, implantação nos territórios, descentralização e políticas de educação permanentes. A Conferência, tão atacada nos últimos anos, mostrou a importância de não deixarmos que a política de Estado a desfaça como parte de seu projeto de desmonte e precarização, denunciado desde seu nascimento.

Há necessidade de pensar, nos conselhos, formas de trazer a população para o debate e participação. A consciência coletiva pode transformar políticas e trazer benefícios imensuráveis. Coletar e organizar o acervo das Conferências Municipais de Porto Alegre instigou a Secretária Executiva e a pesquisadora a recontarem essa história por meio da publicação de um compêndio dos treze Anais/Relatórios dessa instância participativa. A proposta dessa ação é resgatar a caminhada da Política de Assistência Social de Porto Alegre, seus protagonistas e sua importância nessa história que traz obstáculos, mas também superações significativas em meio ao caos.

As palavras de ordem – tão expressas nas Conferências e nas manifestações sociais – “Não nos calarão” provocam cotidianamente que nos alimentemos da ideia da quebra dos silenciamentos pontuados por Lorde (2019) como mecanismos transformadores da vida.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Jolinda de Moraes; ALMEIDA, Denise Maria Fank de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 30, p. 143-167, ago. 2013.
- AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação Social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.
- BEHRING, Elaine R. **Brasil em Contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BIASI, Léa Maria Ferraro. **A política de assistência social dos governos municipais de Porto Alegre 1964-1994**. 1996. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.
- BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 145, de 28 de outubro de 2004**. Institui a Política Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 208, p. 110, 28 out. 2004.
- CODATO, Adriano Nervo. O Golpe de 1964 e o regime de 1968: Aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: Questões e Debates**, n. 40, p. 11-36, 2004.
- COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. A assistência social e a construção do SUAS - balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. In: CRUZ, José Ferreira *et al.* (orgs.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 42-65.
- COUTO, Berenice Rojas. A Assistência Social como política pública: do sistema descentralizado ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (orgs.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 26-37.
- COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do Marxismo. *In*: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo (orgs.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande: Editora FURG, 2019. p. 83-119.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, n. 13, p. 156-178, dez. 1999.

FARIA, Cláudia Ferres. **Da constituição do interesse público à busca por justiça social: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

FEDOZZI, Luciano. **Eu e os Outros: A Construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

FEDOZZI, Luciano. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 91-107, jan./jun. 2001.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

LORDE, Audrey. **Irmã Outsider**. Tradução de Stephanie Borges. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio**. 2. ed. São Paulo: Veras, 1999.

MBEMBE, A. **Crítica da razão negra**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MONTEIRO, Charles. **Breve História de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da Cidade Letra e Vida, 2012.

MOTA, Ana Elisabete. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *In*: MOTA, Ana Elisabete (org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 133-179.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. **Revista Brasileira de História**, v. 38, n. 79, p. 195-216, ago. 2018.

PEREIRA, Camila Potyara. Sobre o arcabouço teórico ou pano de fundo explicativo. *In: Proteção social no capitalismo: críticas a teorias e ideologias conflitantes*. São Paulo: Cortez, 2016. p. 37-75.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A política social no contexto da seguridade social: a particularidade da assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 56, 1998.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 7.414, de 14 de abril de 1994**. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 1994.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 8.509, de 7 de junho de 2000**. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2000.

PORTO ALEGRE. Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. **I Conferência Municipal de Porto Alegre**. Conselho Municipal de Assistência Social: Porto Alegre, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva; COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita (orgs.). **Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. São Paulo: Cortez, 2019.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; LOPES, Márcia Helena Carvalho. **A Política de Assistência Social: necessários avanços articulados ao trabalho profissional**. *In: FERNANDES, Rosa Maria (orgs.). Educação no/do trabalho no âmbito das políticas sociais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2019. p. 137-157.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselaine Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológico para análise de documentos. *Perspectiva*, n. 2, v. 23, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Janaína Ruviano de. Democracia, Participação Social e Políticas Públicas: os impasses na construção da política Urbana Brasileira. *Tempo da Ciência*, v. 22, n. 43, p. 87-95, 2015.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. A previdência social no Brasil no contexto da seguridade: concepção e financiamento. *In: Previdência Social no Brasil (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 125-209.

SOARES DO BEM, Arim. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a Sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. *Revista Educação Sociedade*, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set/dez. 2006.

SOARES, Vanessa Fonseca. **A abertura Política e os Movimentos Sociais em Porto Alegre (1979-1985)**. 2002. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SOUZA, Vitória Gonzatti de. **Evolução dos planos diretores de Porto Alegre: atores na fase de formulação**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas Públicas, Porto Alegre, 2018.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das políticas brasileiras: uma questão em análise**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TROLEIS, Adriano Lima; BASSO, Luís Alberto. Porto Alegre: Urbanização, Sub-habitação e consequências ambientais. **Revista Boletim Gaúcho de Geografia**, n. 37, p. 109-116, maio 2011.

VALLE, Almadiva Gomes do. **A materialização do controle social na Política de Assistência Social**. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ANEXOS

ANEXO 1 – PROGRAMAÇÃO DA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (1993)

Fundação de Educação Social e Comunitária
 Av. Des. André da Rocha, 216 - Fones: 225-3192 - 225-3331 - 225-3757 - 225-3536
 C.G.C.(M.F.) n.º 89.525.901/0001-00 - Inscr. Est. n.º 096/2209112 - P. Alegre-RS

I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Período: 27 a 29 de agosto de 1993
 Local: Colégio do Rosário

PROGRAMA

Sexta-feira - 27/08/93

14h às 19h - Credenciamento
 Entrega de material

19h - Cerimônia de Abertura
Mesa: *Prefeito Municipal-Tarso Genro
 *Presidente da Conferência - José Valdir Rodrigues da Silva, Presidente da FESC
 *Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, -deputado Renan Kurtz ou seu representante
 *Representante do Ministério do Bem Estar Social - Japir Montenegro Magalhães Jr.
 *Representante da Câmara Municipal de POA- Vereadora Clênia Maranhão (PMDB)
 *Presidente do Tribunal de Justiça do Estado - Desembargador José Barison

20h - Conferência
Tema: A Assistência Social como Direito de Cidadania
 Conferencista: Maria do Carmo Brant de Carvalho

Fundação de Educação Social e Comunitária
 Av. Des. André da Rocha, 216 - Fones: 225-3192 - 225-3331 - 225-3757 - 225-3536
 C.G.C.(M.F.) n.º 89.525.901/0001-00 - Inscr. Est. n.º 096/2209112 - P. Alegre-RS

Secretaria: Míriam Neves da Silva - Representante do CBIA
 Francisco Magno Moreira - Repres. da Associação Comercial de POA (FEDERASUL)

Sábado - 28/08/93

8:30 min - Plenária de Aprovação do Regimento Interno
 Coordenação: *Enid Backes - Assessora Especial p/ Políticas Públicas da Mulher
 Secretaria: Christiane Koehler - MAPA
 José Bula - Assistente Social do SESC

10h - Painel
 Tema: Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS
 Painelistas: Antônio Massarioli André - Chefe Adjunto do Gabinete do Ministério do Bem Estar Social
 Berenice Rojas Couto - Presidente do Conselho Federal de Serviço Social
 Jair Krischke - Presidente do Mov. de Justiça e Direitos Humanos
 Coordenação: Clênia Maranhão - Vereadora representante da Câmara Municipal de POA
 Secretaria: Maria Elisabeth Almeida - Representante da Secretaria da Justiça, Trabalho e Cidadania
 Jane Maria Volcan - Representante da Secretaria Munic. Saúde e Serviço Social

13:30 min - Painel

Fundação de Educação Social e Comunitária
 Av. Des. André da Rocha, 216 - Fones: 225-3192 - 225-3331 - 225-3757 - 225-3536
 C.G.C.(M.F.) n.º 89.525.901/0001-00 - Inscr. Est. n.º 096/2209112 - P. Alegre-RS

Lêa Maria Ferraro Biasi - Representante da FESC - Fundação de Educação Social e Comunitária
 Evaldo Luis Pauly - Representante da Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil

Coordenação: Dr. Alcides Pozzobon - Superintendente Interino da Legião Brasileira de Assistência
 Secretaria: Egon Feldens - Representante da Igreja Episcopal Anglicana do Brasil

15h - Trabalho em Grupo

Domingo - 29/08/93

8:30 min - Sessão Plenária Final
 Coordenação - José Valdir Rodrigues da Silva
 Presidente da Fundação de Educação Social e Comunitária
 Secretaria: - Comissão de Sistematização

**DOE SUAS IDÉIAS.
 A CIDADE AGRADECE.**

I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
 CHEGOU A HORA DE TODOS AJUDAREM TODOS.

DE 27 A 29 DE AGOSTO - COLÉGIO DO ROSÁRIO
 INFORMAÇÕES: FONE 234 5678

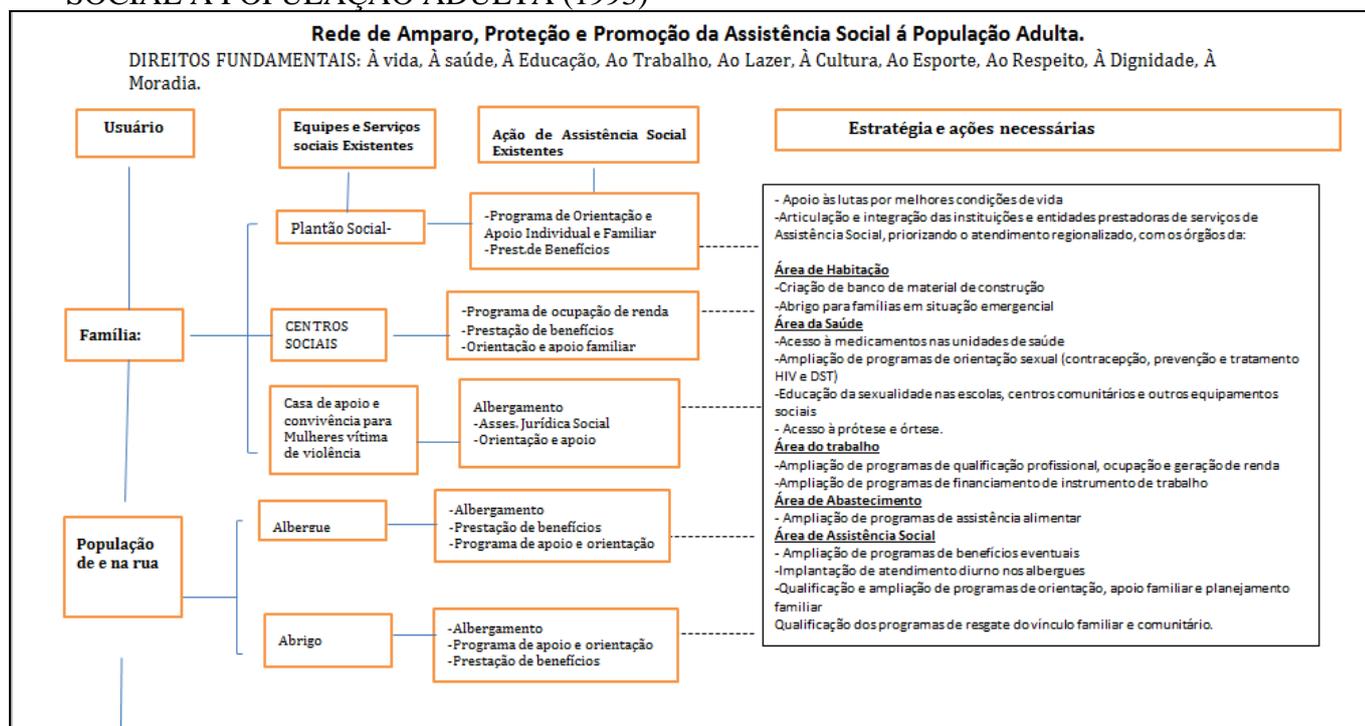
to Alegre (1993).

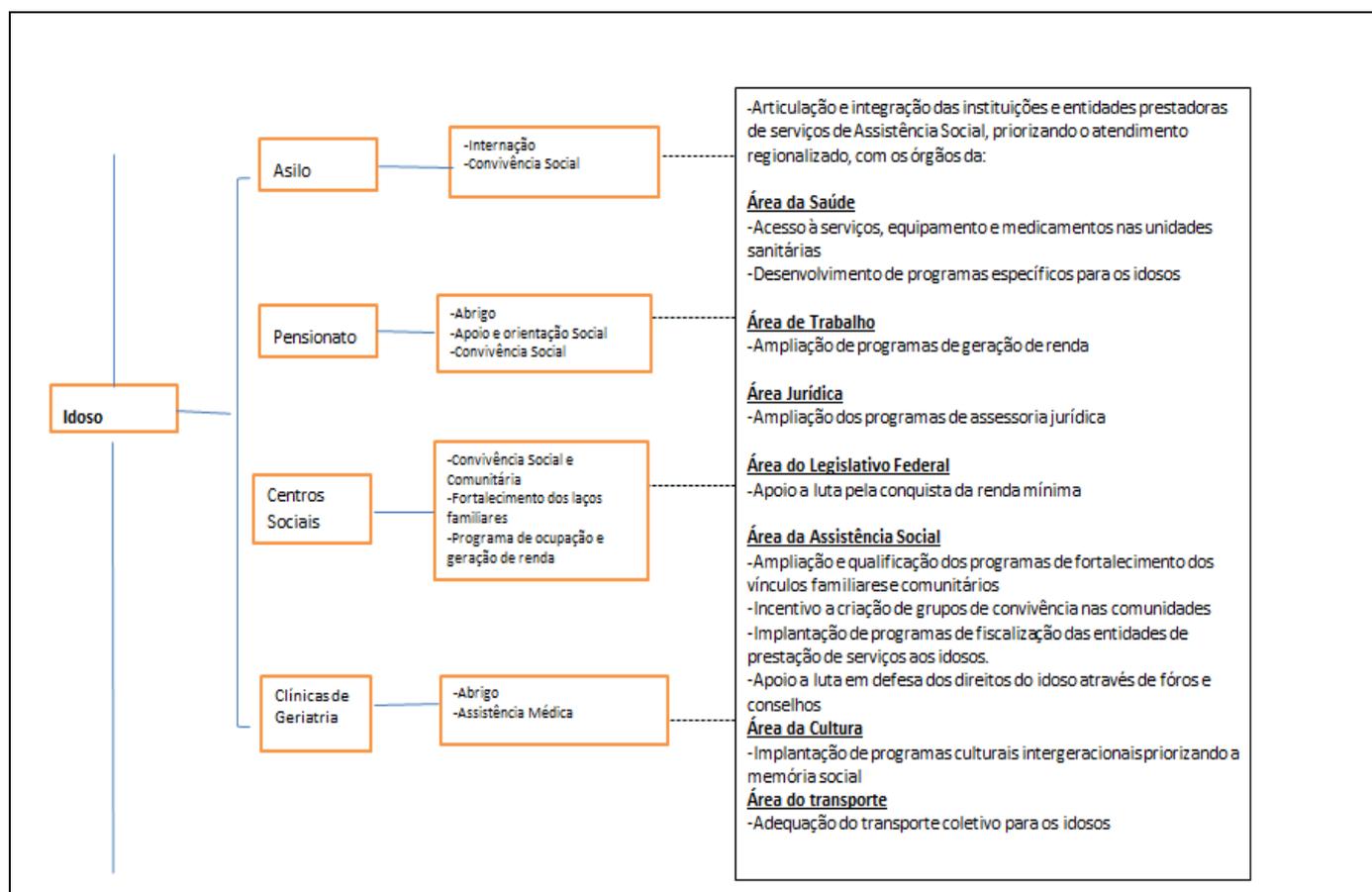
ANEXO 2 – SUMÁRIO DO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (1993)

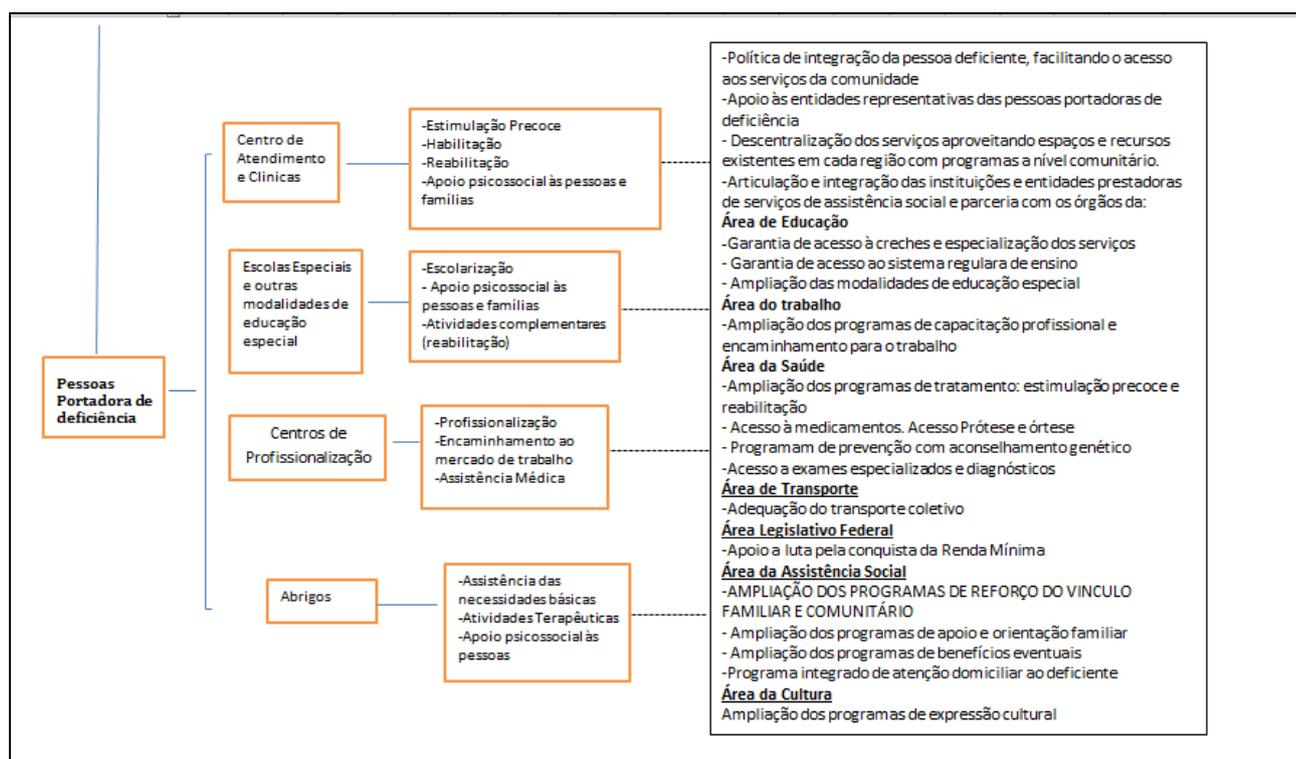
I-CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	
1.1-Aspectos Democráticos e Sociais.....	6
1.2-Serviços de Assistência Social.....	8
II-ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE	
2.1-Concepção da Assistência Social.....	16
2.2-Princípios e Diretrizes.....	17
2.3-Objetivos.....	18
2.4-Usuários.....	18
2.5-Organização da Assistência Social.....	18
2.5.1-Diretrizes do Sistema Municipal de Assistência Social.....	18
2.5.2-Benefícios, serviços e programas.....	18
2.5.3-Rede de Amparo, Proteção e Promoção da Assistência Social.....	19
2.5.4-Parcerias Para Implementar o Sistema Municipal de Assistência Social.....	20
2.6-Gestão da Assistência Social.....	24
2.6.1-Instância Deliberativa.....	24
2.6.2-Instância Executiva.....	24
2.7-Medidas Iniciais Para Implementar o Plano Municipal.....	25
III. –FINANCIAMENTOS E DESPESAS COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL	
3.1-Despesa Governo Federal.....	28
3.2-Despesa Governo Estadual.....	29
3.3-Despesa Governo Municipal.....	32
3.4-Considerações Sobre o Financiamento da Assistência Social.....	35
IV-GLOSSÁRIO.....	37
V-REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	39

Fonte: Porto Alegre (1993).

ANEXO 3 – REDE DE AMPARO, PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO ADULTA (1993)

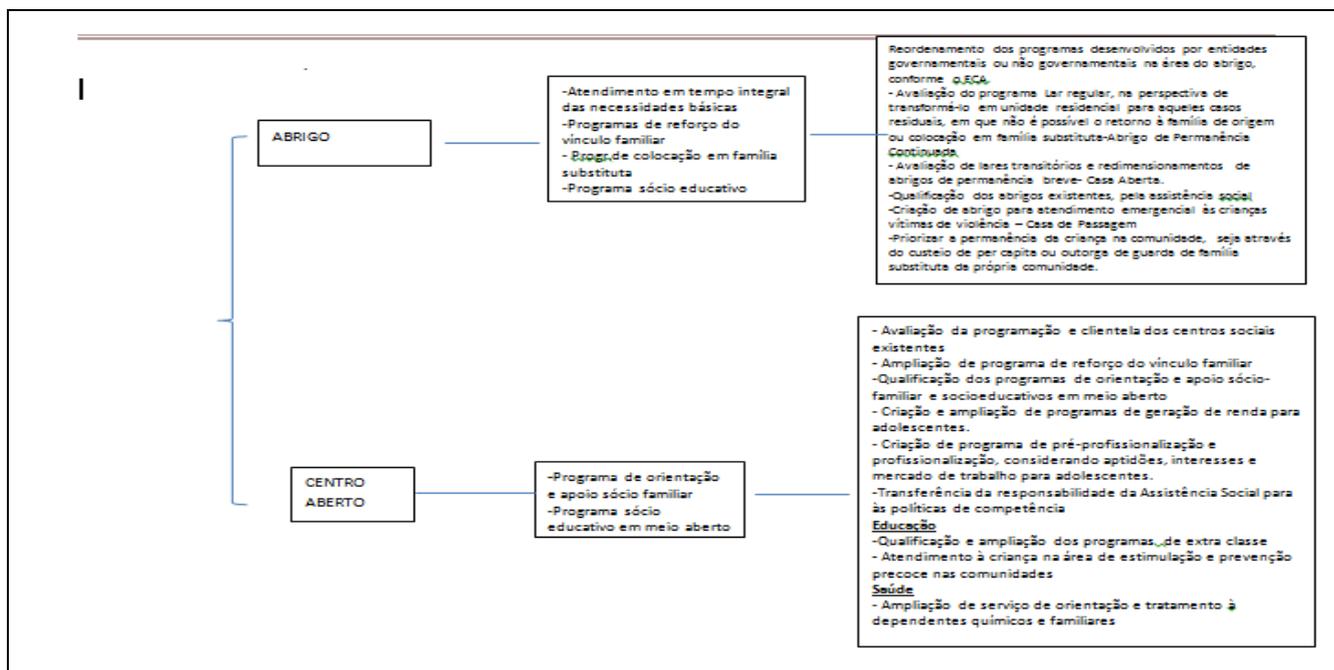
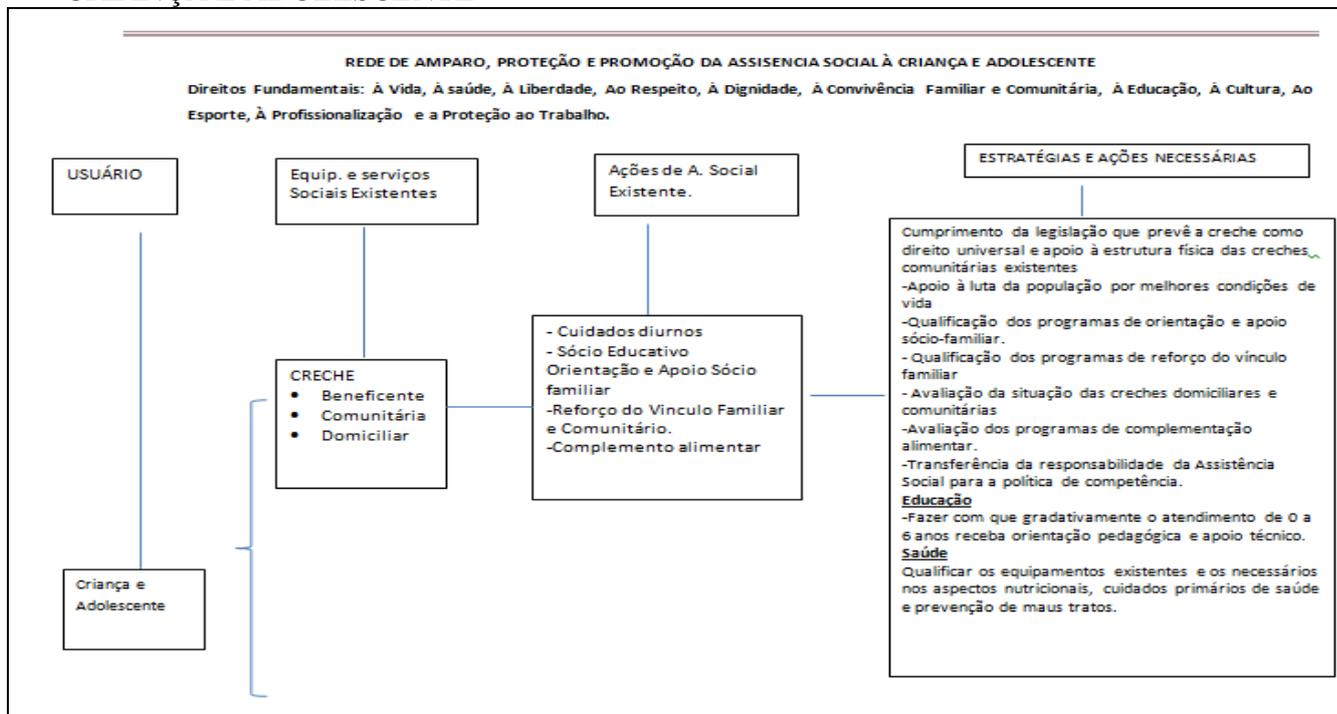


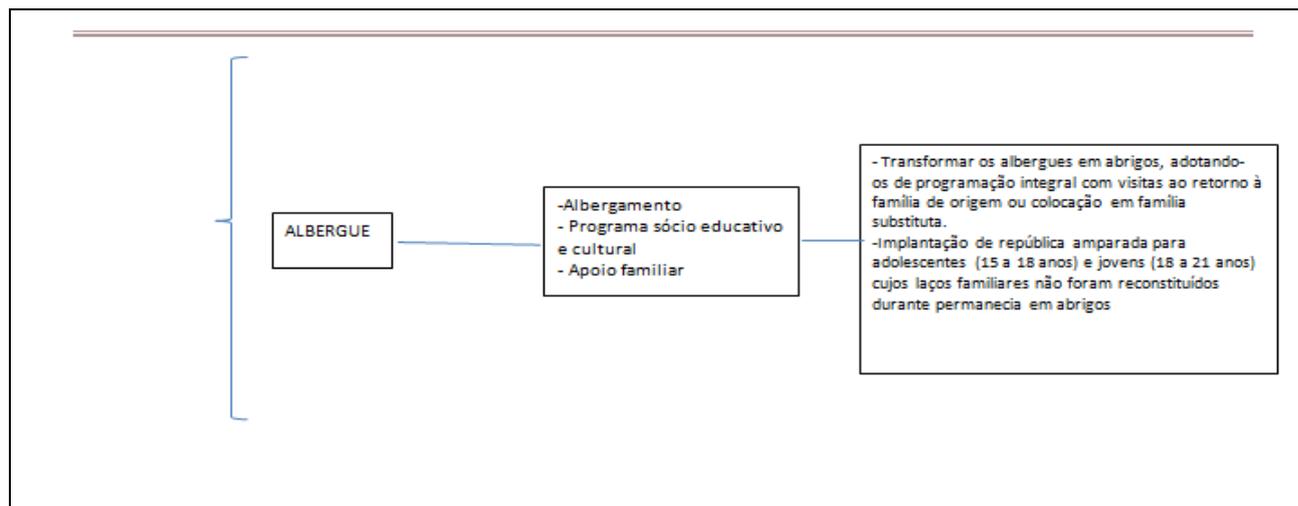




Fonte: Porto Alegre (1993).

ANEXO 4 – REDE DE AMPARADO, PROTEÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À CRIANÇA E ADOLESCENTE





Fonte: Porto Alegre (1993).