

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JOÃO GUILHERME NERVA FIGUEIREDO

**A ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ESPAÇOS INSTITUCIONAIS  
DELIBERATIVOS: TERRITORIALIZANDO O CONSELHO MUNICIPAL DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2016

JOÃO GUILHERME NERVA FIGUEIREDO

**A ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ESPAÇOS INSTITUCIONAIS  
DELIBERATIVOS: TERRITORIALIZANDO O CONSELHO MUNICIPAL DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de dissertação de mestrado apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Orientadora:** Prof. Dr. Claudia Luisa Zeferino Pires

PORTO ALEGRE

2016

## CIP - Catalogação na Publicação

Nerva, João Guilherme

A ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ESPAÇOS  
INSTITUCIONAIS DELIBERATIVOS: TERRITORIALIZANDO O  
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO  
ALEGRE / João Guilherme Nerva. -- 2017.  
192 f.

Orientador: Claudia Luisa Zeferino Pires.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências,  
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre,  
BR-RS, 2017.

1. Geografia. 2. Assistência Social. 3.  
Territorialização. 4. Cidadania. 5. Desenvolvimento  
Sócio-Espacial. I. Pires, Claudia Luisa Zeferino,  
orient. II. Título.

## **Um trabalho para a luta de vários protagonistas, o momento dos desabafos e agradecimentos**

Penso que minha atuação na vida, o que por óbvio inclui a formação e estudos acadêmicos, é ser um visionário extremamente chato, questionador e pragmático, mas não o suficiente para me iludir com a ideia de convencer as pessoas das minhas verdades, julgando e condenando-as quando discordado. Sempre discuti muito com meus professores, indagando sobre o quanto confiavam em seus posicionamentos para defendê-los e confrontá-los com o mundo que vive com os seus objetos de estudos fora das salas de aula. Afinal, que consistência tem um conhecimento que não consegue intervir no mundo? Penso que um estudo que não busca considerar as visões das pessoas que vivem em meio a prática do objeto estudado, visando um impacto no mundo e a sua apropriação no cotidiano é um estudo frágil, fraco ou imaturo. Na verdade, minha visão é tão crítica que nem mesmo considero meus pontos de vista quando não dialogados/confrontados com as práticas e pessoas. Eu adoro uma boa discussão, e estou constantemente confrontando minhas leituras, colegas e amigos. É a partir da composição das ideias e valores plurais que estruturo minhas forças e luta. Por isso o presente trabalho deve ser visto como uma estruturação de pensamentos, valores e ferramentas compostos por e para diversos atores.

Acredito que o conhecimento deve ser desenvolvido para ser prático, útil, e isso só se faz possível a partir da inclusão do maior número de considerações e pontos de vistas. Nesse sentido, sempre me digladiiei com a academia. A analogia que um grande amigo fez, da universidade como uma “torre de marfim”, isolada do mundo, ditando verdades sem descer dos altos andares do “verdadeiro saber científico”, sem se macular com o mundo que vive de práticas, ganhando prestígio sem se responsabilizar pelos resultados e implicações de seus dizeres é, ainda, uma feia realidade. Por mais que a ideia de “neutralidade” já tenha sido desmascarada nas ciências humanas/políticas/sociais, a assunção dos pesquisadores como atuantes, militantes, viventes e praticantes de seus estudos ainda é pequena.

Uma vez, em um seminário da Pós-graduação da Geografia da UFRGS, questionei um de nossos professores sobre a validade das dissertações e teses,

considerando que em muitos casos elas acabam passando seus dias juntando poeira nas prateleiras das bibliotecas. Sua resposta veio no sentido do clássico valor de que a ciência deve ser livre, sem necessariamente um objetivo prático. Seus argumentos eram que muitos dos descobrimentos/invenções/descobertas partiram de estudos “inocentes”, desprovidos de propósito. Com isso ele me questionou “nesse seu modo de pensar, que valor teríamos para a Geografia da culinária?”. Por mais que a covardia e nervosismo de confrontar a opinião de um renomado doutor em seu próprio seminário tenham me calado, fiquei até hoje com o pensamento que a “Geografia da culinária” deveria encontrar seu espaço nas faculdades de turismo, ou das universidades particulares, pois enquanto houver fome no mundo em que habito a Geografia e o dinheiro público devem se preocupar com outros focos.

Penso que justamente por ser tão crítico que preciso ser confrontado. Preciso constantemente dialogar com as pessoas que discordam de mim, e devo considerar que esses posicionamentos também têm seu espaço no mundo. Voltando ao exemplo anterior, não quero extinguir o estudo da “Geografia da culinária”, mas não abro mão de discutir sobre o papel da ciência e o investimento público.

Saindo um pouco da minha chatice, preciso lembrar e agradecer a todos que me apoiaram e incentivaram a realizar esse estudo. Em um dos momentos em que eu estava por desistir da atuação acadêmica, inundado pelas críticas que já descrevi, encontrei uma pessoa que fazia da Geografia na UFRGS o que eu apenas pregava com fervor, minha orientadora Claudia Pires. Sua habilidade e valor de levar suas turmas de graduação, pós-graduação e aplicar o pilar da extensão universitária às práticas de luta e enfrentamento em que ela milita me mostraram que mais uma vez eu deveria parar de criticar e começar a agir. Sei que ela não precisa de bajulações e nunca me serviu bem a batina de “puxa-saco”, mas sinto um enorme carinho e admiração por ela enquanto profissional e pessoa, e não poderia deixar de mencionar sua importância na motivação de me fazer superar meus limites, tirar o estudo deste mestrado da idealização e partir para a prática. Valeu Claudinha!

Também não poderia deixar de citar uma das pessoas mais inteligentes que tive o privilégio de conhecer e conviver, meu amado primo Pedro Lunarís (Pedro Craidy Nerva, para os acadêmicos). Se eu sou firme e agressivo, ele é leve e reflexivo. As diferentes formas como ele vê e age no mundo sempre me fizeram repensar muitas

coisas, revelando que meu pragmatismo por muitas vezes obscurece e restringe minha visão (quando não me torna um tanto ditador). Meus estudos estão cheios de reflexões que tivemos juntos e sempre o busco quando assumo certezas (as certezas são um grande perigo para quem busca por um mundo melhor). Faço meus os seus valores de que “trabalho pelo que isso gera no mundo, mas preciso de dinheiro para viver nele”, ou seja, não trabalho pelo que me pagam, pelo que minha hora de trabalho “vale”. Trabalho pelo que meu trabalho faz no mundo, e cobro somente o que necessito para viver, independente do quanto me especializo. Afinal, dinheiro, como tudo na vida, não deve seguir a lógica de quanto “mais” “melhor”, nem mesmo devo armazená-lo e guardá-lo loucamente, pois existe o suficiente para todos (a falta de acesso ocorre por outros motivos).

Agradeço também a Casa de Nazaré, instituição na qual trabalho e que me libera dois turnos da semana por acreditar em meus estudos. Trabalhar 40 horas semanais e ainda conduzir uma dissertação não é nada fácil, e ousar dizer que se não fosse esse apoio eu não conseguiria chegar até aqui. Por isso agradeço a meus chefes e colegas pelo suporte e apoio.

Outros que merecem reconhecimento são os técnicos do CMAS, exemplos de profissionais que trabalham muito mais do que seu regime de horário. Funcionários públicos que acreditam e se dedicam em seus trabalhos, contrariando qualquer crítica ao setor. Um agradecimento especial a Almadiva Gomes do Valle, que era a técnica de serviço social do CMAS quando comecei esse estudo e que me ajudou imensamente, dedicando até mesmo horas de seus fins de semana. Seus conhecimentos sobre o funcionamento e diretrizes da assistência social em Porto alegre são tão importantes que parte desse trabalho se baseia em como sistematizar esses saberes, preservá-los, multiplica-los e torna-los mais acessíveis para todos.

Por fim dedico minha dissertação a minha prima Luini, o maior exemplo de força e luz que este mundo já teve. Acredito com grande força que a melhor maneira de honrar sua memória é me dedicar a ser a cada dia um ser humano um pouco melhor que no dia anterior, trabalhando com dedicação e lembrando sempre que as dificuldades da vida nunca a fizeram desistir ou se desesperar. Espero que em breve possamos encontrar sua biografia nas livrarias. Saudades imensas.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a territorialização da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. A compreensão de que uma sociedade com maior equidade depende da ampla participação nas deliberações sobre as políticas e verbas públicas é o motor deste estudo, que a partir dos conceitos de cidadania, subjetividade, desenvolvimento sócio-espacial e horizontalidade estuda as atribuições dos conselheiros, os seus vínculos com as regiões da cidade e com a política de assistência social, bem como os motivos para exercerem o cargo, os dados sobre a assistência social na capital gaúcha e os suportes legais para as deliberações junto ao poder público. Os objetivos dessa pesquisa são de compreender quais os limites e potencialidades da participação da sociedade civil em espaços institucionais de deliberação sobre políticas e verbas públicas, analisando o modelo municipal de política participativa e refletir sobre estratégias para potencializar e ampliar a apropriação dos conselheiros dos meios para conquistarem suas demandas. Nele são realizadas entrevistas com os conselheiros das Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS), espacialização de dados com a confecção de mapas e a leitura das atas do período de 2013 a 2015.

**Palavras-chave:** Geografia. Assistência Social. Territorialização. Cidadania. Desenvolvimento Sócio-Espacial.

## ABSTRACT

The present work analyses the territorialization of the civil society in the Social Assistance Municipal Council of Porto Alegre (CMAS). The understanding that a society with a high level of equity depends on a large participation in the decisions about public politics and money is the motivation for the study. It uses the concepts of citizenship, subjectivity, social-space development and horizontality to study the attribution of the council members, their bounds with the city regions and with the social assistance politics. It also researches the reasons for them to choose this kind of work, the data about social assistance in the city and the legal support to deliberations with the government in the council. The objectives of this research are to comprehend the limits and potentials of the participation of the civil society in institutional spaces of deliberation on public politics and money, analyzing the municipal model of public participation and reflect about strategies to amplify the appropriation of the council members to achieve their objectives. In it are made interviews with representations of the Regional Commissions of Social Assistance (CORAS), specialization of the data through maps and the reading of the record of the reunions of the council in the period of 2013 to 2015.

**Key-words:** Geography. Social Assistance. Territorialization. Citizenship. Social-Space Development.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Interferência do poder público.....	75
Gráfico 2 -	Dificuldade das atribuições quanto à região.....	80
Gráfico 3 -	Atribuições quanto ao CMAS.....	83
Gráfico 4 -	Atribuições quanto ao dinheiro público.....	87
Gráfico 5 -	Dificuldade geral por atribuições.....	90
Gráfico 6 -	Dificuldade em geral.....	90
Gráfico 7 -	População pobre.....	98
Gráfico 8 -	População miserável.....	97
Gráfico 9 -	Criança: Demanda X Atendimento por região.....	111
Gráfico 10 -	Criança: Demanda e Atendimento em POA.....	115
Gráfico 11 -	Criança: Tipo de atendimento em POA.....	115
Gráfico 12 -	Adolescentes: Demanda X Atendimento por região.....	125
Gráfico 13 -	Adolescentes: Demanda e atendimento em POA.....	125
Gráfico 14 -	Idoso: Demanda X Atendimento por região.....	135
Gráfico 15 -	Idoso: Demanda e atendimento em POA.....	137
Gráfico 16 -	Idoso: Tipo de atendimento em POA.....	137
Gráfico 17 -	Deficiente: Demanda X Atendimento por região.....	146
Gráfico 18 -	Deficiente: Demanda X Atendimento em POA.....	146
Gráfico 19 -	Atendimento X População pobre.....	150
Gráfico 20 -	Percentual Tipo de Atendimento.....	151
Gráfico 21 -	Relação entre Metas, IDH e OP.....	152
Gráfico 22 -	Percentual de discussões e continuação das dúvidas.....	156
Gráfico 23 -	Clareza de dados financeiros.....	159
Gráfico 24 -	Fluxos das atas das CORAS.....	163
Gráfico 25 -	Percentuais de quóruns qualificados em plenárias.....	164

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 -	Questionário/Entrevista “Dale Conselheiro!” .....	61
Imagem 2 -	Cidadania teórica.....	172
Imagem 3 -	Souza (2013) aplicado.....	176

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - População Pobre.....	99
Mapa 2 - Percentual da população pobre dentro da população da região.....	100
Mapa 3 - Percentual da população pobre da região em relação à população pobre total de POA.....	102
Mapa 4 - População miserável.....	101
Mapa 5 - Percentual da população miserável dentro da população da região..	102
Mapa 6 - Percentual da população miserável dentro da população miserável de POA.....	103
Mapa 7 - População criança pobre.....	107
Mapa 8 - Percentual de crianças pobres dentro da população de crianças da região.....	109
Mapa 9 - Percentual de crianças pobres dentro da população de crianças pobres de POA.....	110
Mapa 10 - Relação entre demanda de crianças pobres e atendimento.....	112
Mapa 11 - Tipos de atendimentos às crianças.....	114
Mapa 12 - População adolescente pobre.....	119
Mapa 13 - Percentual de adolescentes pobres dentro da população de adolescentes da região.....	121
Mapa 14 - Percentual de adolescentes pobres dentro da população de adolescentes pobres de POA.....	122
Mapa 15 - Relação entre demanda de adolescentes pobres e atendimento.....	124
Mapa 16 - População Idosa pobre.....	129
Mapa 17 - Percentual de idosos pobres dentro do total de idosos da região....	131
Mapa 18 - Percentual de idosos pobres dentro do total de idosos pobres de POA.....	132
Mapa 19 - População de idosos pobres e atendimento.....	134
Mapa 20 - Tipos de atendimentos aos idosos.....	136
Mapa 21 - População portadora de deficiência.....	140
Mapa 22 - Percentual de portadores de deficiência dentro da população da região.....	142
Mapa 23 - Percentual de portadores de deficiência dentro da população de	

portadores de deficiência de POA.....	143
Mapa 24 - População portadora de deficiência e atendimento.....	145
Mapa 25 - Percentual de atendimento por população pobre da região.....	149

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro-síntese da representatividade da secretaria executiva do CMAS.....	37
Quadro 2 - Síntese dos movimentos sociais e suas relações política.....	48
Quadro 3 - Síntese da estrutura para uma sociedade objetivada.....	52
Quadro 4 - Perfil de territorialidade dos conselheiros.....	70
Quadro 5 - Atribuição de cores às dificuldades.....	78
Quadro 6 - Nível de dificuldade do exercício das atribuições dos conselheiros	78

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Interferência do poder público.....	74
Tabela 2 -	Agrupamento das atribuições quanto à região.....	79
Tabela 3 -	Manifestações sobre as funções quanto à região.....	81
Tabela 4 -	Atribuições quanto ao CMAS.....	83
Tabela 5 -	Manifestações sobre as funções quanto ao CMAS.....	85
Tabela 6 -	Atribuições quanto ao dinheiro público.....	87
Tabela 7 -	Manifestações sobre dinheiro público.....	88
Tabela 8 -	Dificuldade geral por atribuições.....	89
Tabela 9 -	Incentivar a ser Conselheiro.....	92
Tabela 10 -	CORAS e CMAS na região.....	93
Tabela 11 -	População por faixa de rendimento.....	97
Tabela 12 -	População criança por faixa de rendimento.....	106
Tabela 13 -	População adolescente por faixa de rendimento.....	118
Tabela 14 -	População idoso por faixa de rendimento.....	128
Tabela 15 -	População portadora de deficiência.....	139
Tabela 16 -	Metas totais e população pobre.....	148
Tabela 17 -	Atas lidas.....	154
Tabela 18 -	Discussões e capacitações.....	156
Tabela 19 -	Respaldo das instituições públicas e troca de representações na Secretaria Executiva.....	159
Tabela 20 -	Fluxos, plenárias e quórum.....	162

## LISTA DE SIGLAS

CEUE	Centro de Estudantes Universitários de Engenharia
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CORAS	Comissão Regional de Assistência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMDCA	Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FORTE	Fórum do Trabalho Educativo
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OP	Orçamento Participativo
PCD	Pessoa com deficiência
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivos da pesquisa.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1.3</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2</b>	<b>Relevância do Estudo.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3</b>	<b>A estruturação do trabalho.....</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>A institucionalização da participação popular nos processos políticos para além da organização em partidos: a Constituição brasileira de 1988.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2</b>	<b>A Lei Orgânica de Assistência Social, a institucionalização, criação e funcionamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).....</b>	<b>26</b>
<b>2.3</b>	<b>As instituições de assistência social no Brasil.....</b>	<b>32</b>
<b>2.4</b>	<b>A Assistência Social em Porto Alegre e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).....</b>	<b>34</b>
<b>2.5</b>	<b>Cidadão, o indivíduo territorializado e a disputa nos espaços institucionais.....</b>	<b>38</b>
<b>2.6</b>	<b>Pilares e valores dos movimentos sociais na luta histórica pela ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública: subjetividade e cidadania.....</b>	<b>43</b>
<b>2.7</b>	<b>Autonomia Individual e Autonomia Coletiva, fundamentos essenciais para uma democracia participativa que visa uma</b>	

	<b>sociedade mais igualitária (ou um “desenvolvimento sócio-espacial”)</b> .....	48
<b>2.8</b>	<b>Forças Centrípetas para uma Horizontalidade territorial mais ampla</b> .....	52
<b>3</b>	<b>COMPONDO A LÓGICA</b> .....	56
<b>3.1</b>	<b>Territorialização dos conselheiros de CORAS</b> .....	59
<b>3.2</b>	<b>Espacialização dos dados da assistência social</b> .....	64
<b>3.3</b>	<b>Fluxos das informações e leitura das atas das reuniões</b> .....	65
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E RESULTADOS DAS ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS</b> .....	67
<b>4.1</b>	<b>Perfil, vínculo com o território e motivo de virar conselheiro</b> .....	67
<b>4.2</b>	<b>Interferência do poder público</b> .....	72
<b>4.3</b>	<b>Grau de dificuldade das funções de conselheiro do CMAS</b> .....	76
<b>4.3.1</b>	<b>Dificuldades das funções ligadas à região</b> .....	79
<b>4.3.2</b>	<b>Dificuldades das funções ligadas ao CMAS</b> .....	82
<b>4.3.3</b>	<b>Dificuldades das funções ligadas ao dinheiro público</b> .....	86
<b>4.3.4</b>	<b>Sistematização geral das dificuldades das funções</b> .....	89
<b>4.4</b>	<b>Dificuldade de ser conselheiro</b> .....	91
<b>4.5</b>	<b>Como incentivar mais pessoas a quererem ser conselheiros</b> .....	92
<b>4.6</b>	<b>A CORAS como o CMAS na região ou apenas como um meio de acessá-lo</b> .....	93
<b>5.</b>	<b>ESPACIALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE</b>	95
<b>5.1</b>	<b>População e renda</b> .....	96

<b>5.2</b>	<b>População criança e renda.....</b>	<b>103</b>
<b>5.3</b>	<b>População adolescente e renda.....</b>	<b>116</b>
<b>5.4</b>	<b>População idosa e renda.....</b>	<b>126</b>
<b>5.5</b>	<b>População portadora de deficiência.....</b>	<b>137</b>
<b>5.6</b>	<b>Atendimento geral.....</b>	<b>147</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES E FLUXOS INTERNOS E DELIBERATIVOS DO CMAS.....</b>	<b>153</b>
<b>6.1</b>	<b>Apropriação para realização das atribuições do CMAS.....</b>	<b>155</b>
<b>6.2</b>	<b>Respaldo das instituições públicas.....</b>	<b>158</b>
<b>6.3</b>	<b>Assuntos de CORAS e deliberações da Secretaria Executiva.....</b>	<b>160</b>
<b>7.</b>	<b>COMPREENSÕES, TROPEÇOS E HORIZONTES.....</b>	<b>166</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>180</b>
	<b>ANEXO 1 – ATA.....</b>	<b>185</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A luta por uma sociedade com maior equidade, em que as diferenças sociais e culturais sejam respeitadas, onde a distribuição de renda e acesso aos planejamentos e deliberações políticas sejam universais sempre me motivou a estudar, pesquisar e militar. As exclusões oriundas da concentração de renda e terra, da falta de domínio técnico (altamente aproveitada e estimulada pelo grande capital e grupos dominantes) e as corrupções no âmbito estatal nunca deixaram de fazer meu sangue ferver de indignação. Esses sentimentos e ideais me conduziram por diversos trabalhos nessa luta. Lecionei em cursinhos pré-vestibulares populares (SOS Rim e Centro de Estudantes Universitário de Engenharia - CEUE), trabalhei como bolsista no projeto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na elaboração de relatório para a delimitação de terras do Quilombo do Limoeiro (em Palmares do Sul). Atuei também junto a um grupo de trabalho com o Quilombo dos Alpes (em Porto Alegre) no desenvolvimento de estratégias para viabilizar a construção das suas casas em seu território. Desde 2008 milito junto às comunidades do bairro Cristal de Porto Alegre, me envolvendo em diversos movimentos que buscam a garantia de seus direitos e a melhoria de sua qualidade de vida. Nesse movimento também comecei a trabalhar desde 2009 no Centro de Apoio ao Menor Casa de Nazaré como educador social no programa Trabalho Educativo, com turmas de adolescentes de 14 a 18 anos. Em outubro de 2015 assumi o cargo de coordenação do programa, que hoje conta com oito turmas de 15 educandos.

Todos os trabalhos com esses grupos me mostraram que essa luta e suas vitórias eram garantidas também em outras escalas e frentes de militância, como os espaços institucionais de planejamento, deliberação e gestão de políticas e verbas públicas (protagonizada pelos movimentos sociais e estudantis que buscam por ampliação da participação popular na administração da máquina estatal). Assim, a partir de 2008 comecei a participar de espaços institucionais dentro no município de Porto Alegre, como o Orçamento Participativo (OP), o Comitê Popular da Copa, o Fórum de Segurança, o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), Fórum do Trabalho Educativo (FORTE), Comissões Regionais da Assistência Social (CORAS) e Conselheiro Municipal da Assistência Social de Porto

Alegre (CMAS). Conjuntamente com várias lideranças comunitárias, representantes de movimentos sociais e estudantis, cidadãos da sociedade civil e representantes governamentais enfrentamos difíceis questões como realocações de comunidades, a preparação para a Copa do Mundo 2014, a difícil implementação efetiva do Sistema Único de Assistência Social, bem como sua adequação a realidade de Porto Alegre, e diversas outras.

Nessas experiências, por diversas vezes me questioneei sobre a real possibilidade de consagrar a opinião da sociedade civil frente às colocações (que por diversas vezes se mostraram como verdadeiras imposições) do governo. Apesar de ter presenciado e participado de conquistas a partir de reivindicações dos participantes, algumas delas inclusive envolvendo investimento público para ações, a diferença de forças entre a sociedade civil e o poder do grande capital e dos interesses particulares dos governantes sempre foi gritante, com a população dependendo da “boa vontade” dos gestores para atenderem nossas demandas e não possuindo meios concretos para garantir o cumprimento das leis. Apesar de muitas dessas assembleias serem durante a semana e em horário comercial, o que em princípio dificulta bastante a participação da sociedade civil (uma vez que esta não recebe nenhum apoio financeiro pela sua participação enquanto que os representantes governamentais têm essa participação como uma de suas funções em seu horário de trabalho), penso que é a apropriação das funções e funcionamentos desses espaços o maior obstáculo nessa luta. Os regimentos, resoluções, informações de locais e horários das plenárias (tanto ordinárias como extraordinárias) muito pouco estão registrados para além de meio físico, e mesmo quando estão precisam da ida dos cidadãos até esses espaços para o seu acesso, o que dificulta bastante a sua divulgação e a ampliação da participação da sociedade civil. Além disso, o excesso de tecnicismo na construção destes documentos, leis e burocracias que regimentam esses espaços dificultam sua compreensão e apropriação mesmo para aqueles que já participam a bastante tempo e técnicos do meio acadêmico, como eu. Essas dificuldades na apropriação efetiva muitas vezes impedem que os cidadãos consigam trazer suas considerações e demandas de formas a serem realmente consideradas, afastando-os e gerando o sentimento pessimista de *“isso não dá em nada”*.

Muno-me do ideal e alicerce instrumental da geografia acadêmica que denuncia a estruturação mundial em escalas de dominação territorial, cultural e econômica na busca por uma nova estruturação. De Milton Santos a Marcelo Lopes de Souza essa geografia vem se fortalecendo, servindo de referência para a estruturação e munindo a sociedade civil de ferramentas conceituais para uma territorialização mais ampla nos espaços de deliberação da política brasileira. Penso que o presente estudo é mais um passo no desenvolvimento de uma discussão conceitual sobre a apropriação de práticas políticas em diferentes escalas com base na realidade municipal. Sendo um idealizador dessa geografia crítica acadêmica que não apenas percebe politicamente, mas também atua politicamente no espaço, considero que o estudo da prática política nutrirá a academia de uma relação teórica diretamente sobre um modo de apropriação de ferramentas políticas. Ao passo que fertilizará a prática política municipal com as técnicas e os significados de conceitos geográficos.

É justamente a partir dessas vivências e considerações que me propus a estudar e tentar compreender formas de como aproximar e ampliar a participação nos espaços de deliberação de políticas e verbas públicas. Pensar em meios para que a sociedade civil consiga se territorializar nesses espaços de forma que eles sirvam efetivamente para a solução de seus problemas. Uma territorialização que possibilite estruturas regimentais, legais e metodologias de organização mais pedagógicas, mais convidativas e claras, que consideram a realidade e cultura dos envolvidos. Uma territorialização que gere a fertilização dos espaços, de forma que novas ideias e a ampliação e discussão das opiniões seja cada vez mais ampla e criadora de novas formas de organização.

Desde a constituição de 1988 diversos são os movimentos de organização de espaços institucionais com o propósito de promover uma maior participação da sociedade civil nas decisões e gestão governamentais. Entretanto, os valores, as formas de articulação e a apropriação efetiva da sociedade nesses espaços são questões delicadas e que não foram plenamente conquistadas. O presente trabalho apresenta uma discussão sobre os movimentos que levaram a institucionalização desses espaços, sua apropriação pela sociedade civil, bem como projetos de sociedade mais igualitária e participativa. Olharemos para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) enquanto proposição a ser erguida sobre esses espaços de participação popular e para a implementação do Sistema Único de Assistência

Social (SUAS) em Porto Alegre. Nesse sentido nos ateremos a organização, funcionamento e territorialização da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (CMAS), espaço institucional organizado de forma paritária entre governo e sociedade civil para deliberar sobre a PNAS e recursos públicos a ela destinado.

Pelo que acreditamos, um estudo que seja pertinente a uma sociedade mais comunitária e fortaleça o ambiente do qual ele se alimenta precisa envolver-se com o mundo do qual ele fala, comprometer-se com ele e instrumentá-lo com os saberes acadêmicos. Assim, buscamos em meio ao processo de análise, técnicas de espacialização de dados gratuitas e de fácil utilização. Todos os dados coletados e gerados pelo presente trabalho serão entregues ao CMAS, bem como serão realizadas capacitações para seus técnicos ampliarem a transparência do funcionamento da PNAS para os conselheiros<sup>1</sup>.

## **1.1 objetivos da pesquisa**

### **1.1.2 Objetivo geral**

Analisar a forma como se dá o exercício da cidadania social pela sociedade civil, seus limites e potencialidades no Conselho Municipal da Assistência Social de Porto Alegre (CMAS).

### **1.1.3 Objetivos específicos**

- Analisar a participação, atuação e organização da sociedade civil no CMAS;
- Discutir sobre a política participativa como exercício de cidadania;
- Compreender os limites e potencialidades da atuação da sociedade civil no exercício das competências deliberativas do CMAS;
- Auxiliar nas estratégias de articulação da sociedade civil no CMAS;

---

<sup>1</sup> O projeto do presente estudo, bem como seus objetivos e metodologias, foram apresentados em plenária ao Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, momento em que foi aprovado e teve a autorização para sua realização bem como para a execução das entrevistas. A ata deste encontro encontra-se como Anexo neste trabalho.

## 1.2 Relevância do estudo

Conforme já salientado anteriormente, acreditamos que o presente trabalho sirva como um nutriente instigador da atuação do meio acadêmico em seus objetos de estudos. Ao estudarmos a ação direta da sociedade civil estamos afiando as ferramentas acadêmicas para uma real mudança dos paradigmas que critica em seu objeto de estudo “relação entre sociedade e Estado”. Pensamos que um dos maiores valores deste trabalho seja em aplicar os olhares/visões de grandes estudiosos, como Milton Santos, Boaventura de Souza Santos e Marcelo Lopes de Souza como formas de conceber, posicionar e exercer nosso papel como cidadãos na ação direta com a máquina pública. Os estudos científicos sem uma aplicação ao objeto que se propõem a estudar ficam em um plano das ideias, sem um rigor de viabilidade prática. Quando referentes a sociedade e suas relações isso é ainda mais importante. Teorias e visões sobre as falhas e caminhos possíveis para nossa vida sem um movimento de aplicação numa tentativa de “corrigir” essas falhas e/ou construir esses caminhos não melhoram o mundo nem mesmo deveriam sanar nossas angústias. Entendemos o presente trabalho como um estudo de como usar a geografia como estratégia na luta por uma sociedade de maior equidade e com maior participação nas deliberações estatais.

Acreditamos também que ao realizarmos um estudo a partir do envolvimento direto no objeto (ter exercido o cargo de conselheiro) e propor a ampla divulgação, discussão, bem como capacitações nas técnicas e estratégias utilizadas para os conselheiros e técnicos do CMAS estamos promovendo uma otimização do papel de do Conselho de promover e garantir o direito à cidadania a partir de estudos e ferramentas científicas. Um conselho mais articulado e capacitado em exercer o seu papel, que consiga se apropriar de ferramentas e técnicas acadêmicas para ampliar e qualificar a participação popular pode estabelecer relações, gerar dados e possibilitar ações e estudos mais densos e concretos. Os espaços institucionais e a sociedade civil se instrumentam ou negligenciam o exercício da cidadania em um ciclo constante, e acreditamos que os saberes acadêmicos possuem tanto o poder como o dever de incidir positivamente nessa relação.

### **1.3 A estruturação do trabalho**

O presente trabalho está organizado em oito capítulos: 1 Introdução, 2 Referenciais teóricos e metodológicos, 3 Compendo a lógica, 4 Territorialização dos Conselheiros de CORAS, 5 Espacializando a Assistência Social de Porto Alegre, 6 considerações e fluxos internos e deliberativos do cmas, 7 Compreensões, tropeços e horizontes e 8 Bibliografia. Os capítulos estão alinhados na ordem em que compreendemos nossa interação com um projeto de sociedade com maior equidade. Em primeiro trazemos uma introdução sobre o que nos motiva a realiza-lo, conjuntamente com a estrutura em que foi formatado, seus objetivos e uma introdução à lógica que o permeia. Essa primeira parte começa desde o início do trabalho e se encerra neste presente capítulo.

O segundo capítulo contém o referencial teórico e metodológico, podendo ser dividido em duas partes. A primeira traz o que entendemos como “a coisa como ela é”, ou “o mundo que eu me encontro”, ou seja, a forma com que se deram as conquistas e estruturação para uma possibilidade de relação mais participativa da sociedade civil nas deliberações estatais. Essa parte é composta por três subcapítulos, nos quais discutimos sobre como a Constituição brasileira de 1988 representa um marco na organização do Estado brasileiro no que se refere a legalização de formas de participação da população na gestão e constituição estatal. Refletimos também sobre a estruturação e alicerces da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como forma de garantir o direito da assistência social escrito na Constituição brasileira de 1988 e trazemos a questão das entidades de assistência social e seu papel na execução dos serviços assistenciais desde antes da assunção desse papel pelo Estado. Relacionamos as entidades com a forte presença da igreja, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e com as leis que regem sobre as instituições sem fins lucrativos. Trazemos também a estrutura da assistência social no município de Porto Alegre e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Nesta parte do capítulo refletimos sobre a estrutura do CMAS, seu funcionamento e os tipos de representação que seus conselheiros representam. Nesta parte contamos um pouco do histórico Orçamento Participativo (OP) explicando sobre esse espaço deliberativo o seu papel na assistência social.

A segunda parte do segundo capítulo contém o que entendemos como “o que buscamos para agir no mundo”, “meu fortalecimento para a luta”, ou seja, os referenciais teóricos acadêmicos que compõem nossa visão e formam nossas ferramentas de análise. Ela está dividida em quatro subcapítulos. Refletimos aqui sobre a conquista da cidadania, o acesso às deliberações governamentais e estrutura do Estado. Discutimos também sobre as conquistas dos movimentos sociais e suas estratégias. Pensamos nesta parte em um projeto de sociedade com maior participação nas decisões governamentais, com menos segregação e maior equidade, bem como estruturas estratégicas para constituí-la. Por fim consideramos a comparação de forças que atuam em âmbito global com forças em nível municipal, refletindo sobre a territorialização da sociedade civil nos espaços institucionais de deliberação sobre políticas e verbas públicas.

No terceiro capítulo, chamado de “Compondo a lógica”, relacionamos nossos referenciais teóricos e metodológicos do segundo capítulo com nossas estratégias metodológicas. Estabelecemos neste capítulo como compreendemos que nossos referenciais estruturados nas formas de entrevistas, espacialização de dados e leitura de atas possibilitam atingir nossos objetivos.

Os capítulos quatro, cinco e seis trazem as estratégias metodológicas aplicadas, bem como suas análises. O quarto capítulo diz respeito aos conselheiros de CORAS e as entrevistas com eles realizadas. Refletimos sobre as suas territorialidades, atribuições, dificuldades e territorialização no CMAS. Discutimos também sobre a função de ser conselheiros e intervenções do poder público. No quinto trazemos a espacialização dos dados/mapeamento a cerca da assistência social. Estabelecemos relações e analisamos os dados populacionais de cada região e os serviços para públicos específicos, bem como estabelecemos uma estimativa de demanda de cada um em cada região. Analisamos a relação entre serviços totalmente públicos e os executados com apoio de entidades sócio assistenciais. O sexto capítulo analisa as atas das CORAS, da Secretaria Executiva do Conselho e das plenárias do CMAS. Refletimos sobre os fluxos das informações, manifestações a cerca das deliberações e sobre responsabilidades legais do poder público a cerca da transparência de dados e prestações de contas.

No capítulo 7, “Compreensões, tropeços e horizontes”, revemos nossa trajetória, repensamos nossos pontos de vista e vislumbramos caminhos para promover a ampliação da participação e uma maior territorialização em espaços institucionais de deliberação a cerca de políticas e verbas públicas. Trazemos neste capítulo também algumas dúvidas, curiosidades, potenciais estudos que surgiram durante o presente trabalho. Por fim, no oitavo capítulo trazemos nossos referenciais e fontes da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

Referenciamos nosso trabalho com autores que discutem sobre cidadania, estrutura do Estado, um modelo de política mais participativa e um projeto de sociedade com maior equidade e menos segregação. Essas ferramentas não apenas nos ajudam a organizar nosso pensamento a cerca dos temas, mas nos ajudam a compreender como ocorreram as conquistas de ampliação da participação popular no Estado brasileiro, reflexões sobre os movimentos sociais que os adquiriram e como quais meios estão hoje constituídos advindos desses movimentos, discutindo sobre seus potenciais e pontos fracos. Partindo da Constituição brasileira de 1988 e chegando a política de assistência social de Porto Alegre, refletimos sobre estratégias em nossa prática acadêmica e militante.

### **2.1 A institucionalização da participação popular nos processos políticos para além da organização em partidos: a Constituição brasileira de 1988**

A partir da Constituição de 1988<sup>2</sup>, o Brasil institucionalizou a possibilidade da participação popular em processos deliberativos sem a necessidade de pertencimento a um partido político. Essa abertura para a participação direta nas decisões e organizações políticas possibilitou a criação de diversas formas legais e espaços institucionais para o exercício de uma democracia mais participativa. Exemplos de conquistas que a nação obteve com essa abertura podem ser citados lembrando as leis 11.340 de 2006, conhecida como “Lei Maria da Penha” (que penaliza especificamente atos de violência à mulher), e da lei complementar 135 de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa” (que impede a candidatura a cargos políticos de pessoas que tenham um histórico de certas infrações judiciais). Essas leis foram encaminhadas para apreciação e, posterior aprovação, pela sociedade civil e não por qualquer partido político, sendo símbolos da conquista popular sobre a, muitas vezes segregadora, democracia puramente representativa.

Outro elemento de grande importância que a Constituição de 1988 possibilitou foi a criação de políticas nacionais com estruturas institucionalizadas e gestadas por

---

<sup>2</sup> O artigo 14 da constituição federal de 1988 faz referencia a soberania popular e ao sufrágio universal. Segundo esse artigo além de plebiscitos e referendos a iniciativa popular também entra como um meio institucionalmente legal de participação política.

espaços de participação popular com poder deliberativos sobre verbas e políticas públicas. Organizados em sua maioria paritariamente, isto é, com 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do governo, esses espaços possuem ampla influência sobre toda a estrutura, organização e planejamento urbanos, abrindo a possibilidade de instituições não governamentais, associações de bairro, sindicatos e, em alguns casos, mesmo o cidadão não participante de nenhuma organização, a deliberar diretamente sobre o funcionamento e serviços de sua cidade. Como exemplos desses espaços podemos citar o Orçamento Participativo, os conselhos de planos diretores, conselhos de educação, conselhos de saúde, conselhos de assistência social, etc.

## **2.2 A Lei Orgânica de Assistência Social, a institucionalização, criação e funcionamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, começou a ser concebida legalmente a partir da Lei nº 8.742 de 1993, alterada pela Lei nº 12.435 de 2011, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS foi criada para garantir o direito constitucional que diz que a assistência social é um direito de todo o cidadão, sendo dever do Estado a sua garantia<sup>3</sup>. Os objetivos da LOAS são garantir<sup>4</sup>:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

---

<sup>3</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 194º. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998);

<sup>4</sup> Lei nº 12.435 de 6 julho de 2011 Art. 2º.

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;  
c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e  
e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;  
II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;  
III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.  
Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (NR)

Ela traz em suas diretrizes o princípio de valorização do ser humano independente de sua condição financeira, bem como se propõe a ser descentralizada administrativamente e com a participação popular na elaboração das políticas e controle de sua implementação. Suas diretrizes<sup>5</sup> são:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;  
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;  
III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.  
(LEI Nº 8.742 DE 7 DEZEMBRO DE 1993 ART. 4º)

A descentralização político administrativa mencionada na primeira diretriz se refere à autonomia administrativa e a responsabilidade de financiamento de todas as escalas de governo (nacional, estadual e municipal). Essa descentralização atribui às diferentes escalas administrativas as competências específicas conforme descrito abaixo.

Compete a União<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 4º.

<sup>6</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 12º. A Lei nº 12.435 de 6 julho de 2011 Art. 12-Aº adiciona que: A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada

I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

Compete aos Estados<sup>7</sup>:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Compete aos Municípios<sup>8</sup>:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais para crianças e adolescente em cumprimento de medidas sócio educativas;

VI - prestar serviços a população moradora de rua.

(LEI Nº 8.742 DE 7 DEZEMBRO DE 1993 ART.)

Os recursos financeiros públicos destinados à assistência social são também instituídos pela LOAS. Ela institui a criação dos fundos de assistência social também nas escalas nacional, estadual e municipal a partir das competências acima citadas. Assim a partir de acordo com o artigo 27º da LOAS<sup>9</sup> fica instituído o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS). As receitas do FNAS podem ser compostas por

---

(IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.

<sup>7</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 13º.

<sup>8</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 15º. O artigo 14º dessa lei atribui as mesmas competências municipais ao Distrito Federal.

<sup>9</sup> Art. 27º Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, regulamentado pelo Decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

recursos da União; eventuais doações de pessoas jurídicas ou pessoas físicas; contribuição social dos empregadores; recursos provenientes de concursos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal; receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo; receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social e transferências de outros fundos<sup>10</sup>. O propósito do FNAS é financiar benefícios, programas, projetos e ações de assistência social executadas nas diversas escalas. Esse mesmo artigo também institui, a critério das competências dos poderes executivos, a criação de fundos estaduais e fundos municipais com propósitos semelhantes ao do FNAS.

No que diz respeito à segunda diretriz (participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis) a LOAS institui a criação dos conselhos de assistência social. Esses conselhos articulam e deliberam juntamente com os órgãos executivos em cada escala administrativa sobre as políticas e verbas destinadas a assistência social<sup>11</sup>. Esses conselhos são colegiados paritários entre representantes governamentais e da sociedade civil. Os conselheiros possuem mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez. Os cidadãos que ocupam esses cargos o fazem com seus CPF (Código de Pessoa Física) e respondem pessoalmente pelas atitudes tomadas independente do grupo/setor que representam. Esses conselhos estão vinculados ao poder executivo em cada escala administrativa, que possui entre suas funções a de dar suporte ao respectivo conselho. Na escala nacional o órgão gestor da assistência social, que mantém e está submetido às deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS)<sup>12</sup>, enquanto que nas escalas estaduais e municipais cabem as secretarias de assistência social ou órgãos

---

<sup>10</sup> Decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995, art. 3º.

<sup>11</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 16º As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;  
II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;  
III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;  
IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

<sup>12</sup> Inicialmente a instância gestora em escala nacional era o Ministério do Bem-Estar Social, mas a partir da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com redação dada pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, ao dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, estabeleceu a política nacional de assistência social como um dos assuntos de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (art. 27, II, “c”);

públicos que possuam essas atribuições (veremos mais tarde que no caso de Porto Alegre essa gestão é executada por uma fundação). As funções do MDS são o exemplo de como cada órgão em cada escala deve estruturar e se relacionar com seu respectivo conselho. São competências do MDS<sup>13</sup>:

- I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;
  - II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;
  - III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei;
  - IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;
  - V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei;
  - VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei;
  - VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;
  - VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social;
  - IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;
  - X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;
  - XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;
  - XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;
  - XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
  - XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).
- (LEI Nº 8.742 DE 7 DEZEMBRO DE 1993 ART. 19º)

A maioria das competências do MDS, e conseqüentemente dos órgãos do poder executivo de gestão das políticas de assistência social (secretarias e fundações), são relativas a proposições ao Conselho Nacional de Assistência Social e, para sua aprovação e legitimação, necessitam da sua aprovação pelo mesmo. Esse poder dos espaços políticos participativos de deliberação junto aos gestores é um marco

---

<sup>13</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 19º.

na apropriação da gestão pública pela sociedade civil sem a necessidade da sua articulação em partidos políticos.

As funções do CNAS são exemplo para constituição das competências dos conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais. São competências do CNAS<sup>14</sup>:

- I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III – observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais;
- IV – conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social;
- V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- VII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;
- VIII - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- IX - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- X - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).  
(LEI Nº 8.742 DE 7 DEZEMBRO DE 1993 ART. 18º)

As relações que se estabelecem entre os poderes executivos e os respectivos conselhos são de proposição, auxílio técnico, prover condições de funcionamento e financiamento da política de assistência social, enquanto que cabe aos conselhos deliberar e fiscalizar a concepção, implementação e execução da política. A composição do CNAS é:

- I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 01 (um) representante dos Estados e 01 (um) dos Municípios;
- II - 09 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários<sup>15</sup> ou de organizações de usuários, das entidades e organizações

---

<sup>14</sup> Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993 Art. 18º.

de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 01 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

(LEI Nº 8.742 DE 7 DEZEMBRO DE 1993 ART. 17º)

Conforme já dito anteriormente, a escolha dos conselheiros pela figura da presidência nacional torna bastante questionável o quanto o CNAS consegue ser um espaço que gere uma participação popular concreta. Considerando ainda que a Secretaria Executiva é composta a partir também do poder executivo, ou seja, sem composição considerada pelos poderes legislativo e judiciário, podemos questionar inclusive o seu potencial como controle partidário dentro da estrutura do Estado, ou mesmo seu real poder de deliberação sobre a política de assistência social.

### **2.3 As instituições de assistência social no Brasil**

Historicamente as ações de assistência social foram executadas em sua maioria por instituições religiosas e privadas. O envolvimento do Estado como agente promotor e responsável pela assistência social é muito recente, surgindo a partir do Estado burguês, e a partir da preocupação com o potencial de marginalidade e revolta que dos grupos segregados contra os grupos dominantes. Ou seja, essa preocupação não surge da consciência de “responsabilidade social” ou valorização de todos os cidadãos como seres humanos merecedores de respeito e dignos de terem garantidas as necessidades básicas para a vida. Essa institucionalização do cuidado pelo ser humano, famílias e grupos segregados busca, também, a garantia da uma soberania nacional.

Apesar de instituir a primazia e responsabilidade do Estado na condução das políticas, a LOAS, em sua proposta de uma atuação plural, reconhece o trabalho histórico e conhecimento prático das instituições não governamentais<sup>16</sup>, e institui a participação das mesmas na execução das ações de assistência social. As

---

<sup>15</sup> As pessoas atendidas por serviços, programas e benefícios da PNAS são consideradas “usuários da PNAS”, e são denominadas de “usuários”.

<sup>16</sup> Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

instituições que se enquadrarem as Leis 12.101 de 27 de novembro de 2009 e a Lei 12.868 de 16 de outubro de 2013 essas podem requerer o título de “entidades filantrópicas”, ganhando a isenção de contribuição destinada à Seguridade social, proveniente do faturamento e lucro e do empregador doméstico<sup>17</sup>. Elas também podem se conveniar ao Estado e receber verbas públicas para realizar projetos, programas, serviços e ações de assistência social. Apesar do que possa parecer um enorme incentivo para que instituições atuem nessa área, essas leis escondem uma criteriosa seleção de que grupos podem assumir essas funções. A Lei 12.101 de 2009 regulamenta que são consideradas de assistência social apenas as instituições sem fins lucrativos, entendendo como “sem fins lucrativos”, entre diversos fatores, a não remuneração de seus dirigentes estatutários<sup>18</sup>. Considerando que a gestão dessas instituições demanda dedicação quase que exclusiva, ao impedir a remuneração dos dirigentes estatutários resumimos a atuação na assistência social àquelas que conseguem outras fontes para seu sustento. Na prática isso significa um domínio por instituições religiosas, que possui como dirigentes padres, freiras e pessoas sustentadas pelas respectivas igrejas (grandes exemplos são as instituições maristas, franciscanas e evangélicas) ou instituições com dirigentes fantasmas, que assinam as documentações mas não se fazem presentes, deixando suas funções nas mãos de outros profissionais (geralmente coordenadores de programas e serviços). Outra questão que esse fator estimula é a cooptação dos dirigentes por partidos políticos, que através da distribuição de cargos de confianças que não precisam de muita presença nos órgãos públicos, ou mesmo pagamento direto, conquistam esses cidadãos que apesar de trabalharem arduamente e muito militarem não conseguem seu sustento através do seu trabalho. Existem também as grandes instituições, geralmente ligadas ao grande poder industrial e empresarial. Essas últimas conseguem pagar seus dirigentes e um ótimo corpo técnico, mas muito pouco entendem da realidade vivida pelo público da assistência social, acabando muitas vezes por reafirmar uma ideia de submissão aos grupos dominantes que cedem a “dádiva” de sua atenção e escondem por trás de suas

---

<sup>17</sup> Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009. Art. 29°. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

<sup>18</sup> Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009. Art 29° inciso I - não perceberem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;

ações filantrópicas a utilização da verba que seria utilizada para pagamento de impostos com propaganda e treinamento de mão de obra barata para suas necessidades. Essa problemática imposta pela Lei 12.101 de 2009 foi revista na Lei 12.868 de 2013, mas de forma contraditória. Ela mantém o mesmo conteúdo proibitório da remuneração do corpo estatutário e ao mesmo tempo estabelece a possibilidade de sua remuneração<sup>19</sup>. Essa contradição atualmente gera muitos conflitos na compreensão e assessoria dos conselhos municipais de assistência social.

#### **2.4 A Assistência Social em Porto Alegre e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)**

O município de Porto Alegre é reconhecido nacional e internacionalmente pela busca de uma estruturação estatal com maior participação popular, sendo o Orçamento Participativo (OP) o seu espaço institucional de deliberação da verba pública mais famoso. Criado em 1989, ele é um espaço de reuniões periódicas em que a população elege as prioridades de investimento municipal entre os quesitos de saneamento básico, política habitacional, pavimentação, transporte e circulação, saúde, assistência social, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana e juventude<sup>20</sup>. Além de priorizar entre esses temas, ele também é utilizado para demandar diretamente alguns serviços, obras e ações da prefeitura. Essas demandas são realizadas por cada região proposta pelo OP. Sua proposta de organização divide Porto Alegre em 17 regiões, sendo elas: 1 – Humaitá-Navegantes, 2 – Noroeste, 3 – Leste, 4 – Lomba do Pinheiro, 5 – Norte, 6 – Nordeste, 7 – Partenon, 8 – Restinga, 9 – Glória, 10 – Cruzeiro 11 – Cristal, 12 – Centro-Sul, 13 – Estremo-Sul, 14 – Eixo-Baltazar, 15 – Sul, 16 – Centro e 17 – Ilhas.

---

<sup>19</sup> Art. 29.

I - não percebam, seus dirigentes estatutários, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;

§ 1º A exigência a que se refere o inciso I do caput não impede:

I - a remuneração aos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício;

II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal.

<sup>20</sup> Site [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=22](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=22).

Cada região escolhe sua prioridade e realiza suas demandas. O OP possui seu próprio conselho e está organizado em ciclos anuais.

Essa estrutura possui forte influência na organização política da cidade. A regionalização é adotada por diversos setores da prefeitura, influenciando toda a articulação e gestão da cidade. No caso da assistência social essa influência é tão grande que tanto a verba pública municipal como a maioria dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (CMAS) a seguem. No caso da verba pública, ela é dividida entre as 17 regiões de acordo com a priorização de investimento em cada uma (essa priorização é estabelecida em votação popular entre os moradores e instituições de cada região). É no OP que as regiões podem escolher a assistência social como uma das prioridades de investimento público. Também é no OP que são demandados a maioria dos serviços sócio assistenciais. Para explicar essa relação com os conselheiros do CMAS precisamos primeiramente explicar sua criação e funcionamentos.

Criado a partir da Lei 351, de 1995 do município de Porto Alegre, o CMAS é um espaço de deliberação sobre as políticas e verbas pública da assistência social. Ele é uma instância em que deliberam sociedade civil e governo, possuindo atualmente um total de 45 membros, 24 da sociedade civil e 21 de governo (como legalmente esses espaços deveriam ser paritários entre governo e sociedade civil esse número de representantes está sendo revisto). Os representantes da sociedade civil, atualmente, são:

- 03 representantes de entidades prestadoras de serviços (compreendidas como as ONGs que executam programas, projetos, serviços e ações de assistência social);
- 02 representantes de entidades representantes de usuários da política de assistência social (a exemplo de associações de moradores, de mulheres, de cegos, de mães, de moradores de rua, etc.);
- 01 representante de entidade representante dos trabalhadores da política de assistência social (a exemplo dos sindicatos, fóruns de trabalhadores, etc.);
- 01 representante da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA);
- 17 representantes das Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS);

(REGIMENTO INTERNO DO CMAS 2014)

Os representantes governamentais são escolhidos pelo poder executivo e devem estar divididos entre as diversas secretarias municipais, sendo que, pelo

menos três deles devem ser representantes diretos da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão governamental que exerce as funções de secretaria de assistência social em Porto Alegre.

As CORAS são a forma como a assistência Social em Porto Alegre se utilizou da mesma divisão/articulação regional que o OP. Cada região possui uma organização encarregada de realizar encontros entre os moradores da região envolvidos com a política de assistência social, em geral atendidos pelos programas (usuários), trabalhadores e interessados, com o intuito de pensar e discutir o seu funcionamento da política. Essas organizações recebem o nome de Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS) e elegem um conselheiro<sup>21</sup> para integrar o CMAS. As CORAS se reúnem ordinariamente uma vez por mês e possuem regimento interno próprio, elaborado e aprovado pelo Conselho.

Os conselheiros exercem mandato de 02 anos. É importante salientar que um conselheiro não exerce mandato baseado pura e simplesmente na sua representação, mas assume as responsabilidades de sua gestão enquanto pessoa física. Isso significa que um mesmo conselheiro pode assumir no máximo dois mandatos consecutivos, independente da representatividade, ou seja, mesmo um conselheiro que represente uma instituição dois mandatos consecutivos não pode assumir a representatividade de outro tipo de instituição, ou mesmo do governo ou CORAS por uma terceira vez consecutiva. Passado um ano a pessoa pode voltar a se candidatar.

A partir da reunião dos conselheiros do CMAS, são escolhidos os membros da sua Secretaria Executiva, composta de 01 presidência, 01 vice-presidência, 1º secretário e 2º secretário. Essa secretaria executiva deve respeitar o padrão paritário e ser organizada de forma a revezar a presidência do conselho entre sociedade civil e governo a cada mandato. Abaixo trazemos um quadro para mostrar essa dinâmica:

---

<sup>21</sup> Na verdade são elegidos dois conselheiros, um titular e um suplente.

**Quadro 1 – Quadro-síntese da representatividade da secretaria executiva do CMAS.**

CARGO	REPRESENTATIVIDADE	
	1	2
<b>Presidente</b>	Sociedade Civil	Governo
<b>Vice-presidente</b>	Governo	Sociedade Civil
<b>1° Secretário (a)</b>	Sociedade Civil	Governo
<b>2° Secretário (a)</b>	Governo	Sociedade Civil

Fonte: Regimento Interno CMAS 2014. Elaborado pelo autor, 2015.

Segundo o Regimento Interno do CMAS as atribuições da secretaria executiva são:

- I - cumprir e zelar pelo cumprimento das decisões do Colegiado do CMAS;
  - II - convocar, presidir e coordenar as reuniões do Conselho;
  - III - submeter à Ordem do Dia à aprovação do Colegiado do Conselho;
  - IV - baixar atos decorrentes de deliberações do Conselho;
  - V - formalizar Comissões ou Grupo de Trabalho;
  - VI - delegar competências desde que previamente submetidas à aprovação do Colegiado;
  - VII - representar judicial e extra-judicialmente o Conselho;
  - VIII - desenvolver as articulações necessárias para o cumprimento das atividades da Diretoria Executiva.
- Parágrafo único - Na falta de conselheiro titular ou suplente o CMAS deverá indicar um representante para o Conselho até a realização da eleição.  
(REGIMENTO INTERNO DO CMAS 2014)

As plenárias do CMAS ocorrem ordinariamente a cada quinze dias. Além dessa configuração padrão de funcionamento cabe ao conselho a organização de grupos de trabalhos e comissões para estudar e apresentar ao colegiado seus pareceres sempre que assim parecer necessário aos conselheiros.

Outro fator muito importante de se mencionar é que, diferente do cenário padrão nacional, em que os programas, projetos, serviços e ações são realizados por órgãos estatais, em Porto Alegre, eles são realizados em esmagadora maioria por ONGs. Essas ONGs são em sua maioria associação de moradores e instituições religiosas que escolheram se dedicar a trabalhos de assistência social em parceria com o Estado. As instituições e servidores estatais que executam programas,

projetos, serviços ou ações da PNAS são chamados de “rede própria”, enquanto que as ONGs são chamadas de “rede privada”. Isso cria uma participação muito maior da sociedade civil em todo o processo da execução da política de assistência social. Atualmente Porto Alegre possui mais de 230 instituições conveniadas a prefeitura, atendendo a mais de 15.300 pessoas mensalmente em mais de 14 programas (somando mais de R\$ 4.400.000,00 de investimento de verba pública)<sup>22</sup>.

## **2.5 Cidadão, o indivíduo territorializado e a disputa nos espaços institucionais:**

Crítico da cidadania terceiro mundista, SANTOS M. (2013), faz uma reflexão sobre como ela vem sendo sucateada através do movimento de nublar/apagar nossas raízes culturais e impedir a nossa apropriação territorial e política, exterminando a solidariedade em virtude de um desenvolvimento econômico do qual apenas uma parcela populacional usufrui. Para o autor uma verdadeira cidadania seria consagrada pelo fortalecimento de cada indivíduo com o poder de lutar contra as forças de opressão, e o respeito acima de qualquer circunstância. Porém ela não seria simplesmente uma dádiva, mas uma conquista, uma cultura, ou seja, algo que se desenvolve e se aprende. Em sentido amplo ela deve ser garantida a todos e instituída legalmente, se constituindo em um legado da sociedade.

“Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções. Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. Para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido.” (SANTOS M., 2013, p. 84 e 85).

Essa consagração vem sendo buscada e conquistada (ao menos que diz respeito aos países de primeiro mundo) em etapas, a partir de lutas e reivindicações sociais que foram instaurando uma série de direitos. Uma luta universal em diversas escalas e territórios, que inicia na consagração do indivíduo como cidadão,

---

<sup>22</sup> Site [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=64](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=64), visitado em 30/09/13.

perpassando por uma cultura de coletividade e que culmina na noção de humanidade e na institucionalização efetiva do direito a dignidade. A cidadania plena é uma conquista que transcende o tempo.

“Em um belo ensaio, Tereza Haguette (1982) descreve a evolução que começa com a aquisição do status de cidadão, membro de uma sociedade civil reconhecida como tal, isto é, a conquista de direitos políticos individuais, prossegue com o reconhecimento de direitos coletivos, pertinentes aos grupos que constituem a coletividade nacional e autorizados a formar associações representativas legitimadas, até que “um terceiro conjunto de direitos - os direitos sociais - garantiriam ao indivíduo um padrão de vida decente, uma proteção mínima contra a pobreza e a doença, assim como uma participação na herança social”. (SANTOS M., 2013, p.84).

Para o autor, esse processo no terceiro mundo foi sendo “podado” principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, com a inundação da cultura de louvação ao capital, afogando a individualidades e a solidariedade cultural de diversos povos em nome do consumo alienante e vazio. Esse movimento resultou na mutilação da cidadania, recortada e dividida, formando dois tipos de cidadãos, os que se utilizam da política e usufruem dos seus ganhos econômicos, e os que são segregados e conduzidos a necessidades de consumo escravizantes. A vitória de um sistema mundial capitalista que atribui ao poder de consumo o desenvolvimento nacional e a igualdade entre os cidadãos escondeu, e ainda esconde, o domínio do aclamado primeiro mundo, que garante a segregação das sociedades dos países subdesenvolvidos, disfarçando suas ações de “desculturização” em nome de um “milagre econômico”, e que apenas legitima a cultura dos já dominantes. Esse movimento inibe as liberdades da população sob a alegação do risco que elas representam de levar o país à anarquia.

“Trata-se, também, de um modelo político e social, tanto responsável pela eliminação do embrião de cidadania que então se desenvolvia, como pela opção de alargamento de uma nova classe média em detrimento da massa de pobres que o “milagre” não apenas deixou de suprimir, como também aumentou. (...) Na verdade, a contradição se deu entre um crescimento material acelerado pouco preocupado com a essência e a realização cultural da sociedade, oferecendo como resultado as cidadanias de segunda e terceira classe que caracterizavam a esmagadora maioria de brasileiros. Cidadãos de primeira classe são os que se beneficiaram desse crescimento econômico distorcido.” (SANTOS M., 2013, p. 89-91)

Assim fomos desenvolvendo uma divisão da cidadania quase que em castas. Esse processo conduz a uma generalização cultural dos dominados e um condicionamento a uma cidadania dominada, homogênea e estéril. São formados cidadãos sem herança cultural e política, e, portanto, se reproduzem numa sociedade de moral única do capital, uma moral infértil. Essas novas gerações nascidas sobre esse vazio estão perdendo as raízes que os liguem uns aos outros, sem solidariedade, numa visão nublada que os impede de enxergar o outro como semelhante, vivendo sobre uma separação/diferenciação artificial.

“Trata-se aqui daquela confusão entre liberdade e dominação, de que fala Marcuse quando se refere às condições de existência no mundo de hoje. “Psicologicamente, e é só isso o que aqui nos preocupa, a diferença entre dominação e liberdade está se tornando menor. O indivíduo reproduz, em seu nível mais profundo, na sua estrutura de instintos, os valores e os padrões de comportamentos que servem para manter a dominação, enquanto a dominação se torna cada vez menos autônoma, menos ‘pessoal’, mais objetiva e mais universal. O que hoje domina é o aparelho econômico, político e cultural, que se tornou uma unidade indivisível construída pelo trabalho social.” (H. Marcuse, 1970, p. 3). (...) A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.”(SANTOS M., 2013, p. 92 e 93)

O empoderamento da cidadania dominada e a conquista de uma sociedade mais igualitária e participativa dependem da estruturação das culturas dominadas como seus pilares centrais, sua territorialização. Precisamos do resgate das heranças culturais que ainda se manifestam abstrata e concretamente nos diversos espaços, expressas na apropriação e exercício de seus valores simbólicos e relacionais. Um resgate a essas culturas que valorizam a solidariedade e a pluralidade, a fertilidade e variedade cultural, sexual e política, o respeito aos diferentes espaços e territórios. Esses exercícios de apropriação dos espaços culturais e políticos é o que o autor, e conseqüentemente o presente trabalho, compreende como processo de territorialização.

“(…) cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos. A cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também um reaprendizado das relações profundas entre o homem e o seu meio, um resultado obtido através do próprio processo de

viver. Incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo, do qual é o cimento. (...) O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade. Esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos.” (SANTOS M., 2013, p. 139 e 140)

Assim compreendemos que a territorialização da sociedade civil nos conselhos deliberativos diz respeito ao quanto que estes conseguem trazer as questões pertinentes aos territórios por eles representados e conseguir articular soluções para tais questões. Também significa a condição de conseguir discutir e alterar aspectos do funcionamento destes espaços deliberativos, de forma a tornar as burocracias de funcionamento mais ágeis e benéficas para os conselheiros. Em suma, compreender o quanto um cidadão está territorializado em determinado espaço, parte da busca pelo quanto ele consegue trazer em pauta para discussões e deliberações as questões pertinentes a sua região, fazendo considerar a sua subjetividade e a cultura de seu território, bem como fazer com que elas sejam consideradas, inclusive, nos mecanismos e burocracias de funcionamento.

Voltando a constituição de 1988 e a instauração de espaços deliberativos de política e verbas públicas devemos considerar algumas questões. A simples homologação da lei não garante de forma alguma que ocorra uma apropriação efetiva desses espaços. Ao considerarmos a garantia dada pelo Estado, instituição que no terceiro mundo está organizada e dominada pela cultura e articulação da camada social dos cidadãos plenos, ou seja, dos que usufruem desse processo de dominação de “*desterritorialização/desculturização*”, não podemos ser ingênuos do quanto esses espaços são estruturados também para poderem servir apenas de engodo e distração.

SOUZA (2012) faz uma discussão muito pertinente ao analisar as vantagens e perigos ao utilizarmos espaços institucionais como meios de conquistas sociais frente à ação direta contra esse Estado. Segundo ele devemos reconhecer que um movimento organizado pelo Estado não serve de forma alguma para derrubá-lo ou mesmo acabar com os privilégios das classes dominantes

“(...)o Estado é uma estrutura heterônoma – em outras palavras, uma estrutura cuja essência mesma reside na manutenção da ordem heterônoma (assimetria estrutural de poder, separação estrutural entre dirigentes e dirigidos), da qual ele é a principal expressão e um sustentáculo imprescindível.”. (SOUZA, 2013, p 7).

A proposta de conquistas de liberdades através de um mecanismo proposto/concebido pelo Estado deve ser analisada com olhar minucioso e ar de desconfiança. Quanto mais a liberdade almejada significar (e significa) uma quebra na hierarquia, mais é possível que esses mecanismos possuam falhas que levem a um aprisionamento burocrático que impeça uma libertação de fato “(...)o Estado não serve à liberdade, mas sim à sua restrição e, em situações-limite, à sua supressão.” (SOUZA, 2013, p. 7). Além disso, a representatividade em que esses espaços se organizam estará sempre sob o perigo de cooptação dos representantes.

“(...)a luta institucional não substitui, em hipótese alguma, a ação direta; no fundo, subordina-se a ela, assim como a tática se subordina à estratégia, e não o contrário. Na fórmula “com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado”, empregada pelo autor deste texto em diversos trabalhos anteriores, são os dois últimos ingredientes – e principalmente o último deles – que devem predominar, de um ponto de vista que leve a sério o risco da cooptação e degeneração dos movimentos(...)” (SOUZA, 2012, p. 7)

Devemos assim reconhecer que mesmo a conquista institucional da liberdade de participação nas deliberações políticas e sobre as verbas públicas que a Constituição Federal 1988 representa, ela por si só não extingue a perpetuação da discriminação e segregação. Conforme SANTOS (2013) nos alerta, a burocracia exigida na consagração da participação civil impede a apropriação jurídica dos grupos com direitos negligenciados pelo Estado.

“O Brasil inscreve na Constituição federal que o trabalho é um direito e a assistência social prerrogativa de todos. Mas institui ao mesmo tempo o não trabalho, através da falácia do FGTS, que encoraja a rotatividade e consagra a não assistência. Aos desempregados somente agora são reconhecidos direitos, e assim mesmo tão precários que ainda estão muito longe do que é praticado em tantos outros países capitalistas. Tudo isso sem falar nos desiguais sem remédio, os desiguais institucionais, o negro, o nordestino, as mulheres, cujo discurso tolerado não tem, entre tanto, merecido a resposta adequada.” (SANTOS M., 2013, p. 95)

O presente trabalho reconhece as potencialidades que a utilização desses espaços institucionais representa na luta pela ampliação da cidadania dos dominados, mas acredita que apenas quando esses se permitem ser territorializados pela cultura dominada, logo, modificados a partir de sua cultura, é que estaremos de fato construindo uma sociedade mais igualitária. Assim, faz-se necessário que nesses espaços sempre se volte e valorize o espaço da vida, dos cidadãos, do hereditário, do dia a dia e sua cultura primordial de solidariedade. Utilizando as definições de SANTOS (1994,2013), olhar para o “*espaço banal*”, ou seja “*espaço de todas as pessoas, de todas as empresas e de todas as instituições*”<sup>23</sup>, e reconhecer/considerar nele/dele o “*território usado*” da cultura/cidadania dominada.

“(…) o lugar – não importa sua dimensão – é a sede dessa resistência da sociedade civil, mas nada impede que aprendamos as formas de estender essa resistência às escalas mais altas. Para isso, é indispensável insistir na necessidade de conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico de seu aspecto fundamental que é o território (território usado, uso do território). Antes é necessário ver a realidade de dentro, isto é, interrogar a sua própria constituição neste momento histórico.” (SANTOS M., 1994, p. 259 e 260)

## **2.6 Pilares e valores dos movimentos sociais na luta histórica pela ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública: subjetividade e cidadania**

Boaventura de Souza Santos (1991) lê a construção das formas de participação popular nas deliberações políticas como proveniente da evolução dos movimentos sociais que vieram construindo e aprendendo a ampliar a democracia no Brasil, empoderando cidadão perante cidadão e perante o Estado. Esses movimentos, nascidos principalmente a partir da década de 80, o autor denominou de Novos Movimentos Sociais (NMSs). Porém, para compreender os NMSs e as suas estratégias na construção de uma democracia participativa e igualitária precisamos compreender sua evolução a partir dos pilares que estruturaram os movimentos sociais anteriores, bem como suas conquistas e limitações<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Santos, 2009, p.283.

<sup>24</sup> Santos B. 1991.

O autor analisa a estrutura das conquistas dos movimentos sociais que buscam uma maior participação popular nos processos deliberativos da administração pública em cima dos conceitos de *cidadania* e *subjetividade*. Partindo do conceito de Marshall,

“(...) a cidadania é o conteúdo da pertença igualitária a uma dada comunidade política e afere-se pelos direitos e deveres que o constituem e pelas instituições a que dá azo para ser social e politicamente eficaz.” (apud. Santos B. 1991)<sup>25</sup>.

O autor questiona a ideia de uma cidadania com propósitos de tornar a sociedade brasileira mais igualitária sem uma relação direta com a vida, cultura, e todos os aspectos individuais de cada cidadão, o que ele denominou *subjetividade*. Santos (1991) entende que a *subjetividade* é a individualidade de cada um, carregando nossas raízes culturais e, portanto, o fator que evidencia as características e necessidades mais amplas que as dos grupos dominantes, adicionando os diversos grupos segregados da sociedade. Sua ampliação nas instituições, mecanismos e espaços políticos deliberativos se torna importante na ampliação e qualificação do sistema democrático. A evidência da *subjetividade* nos processos deliberativos participativos impede uma generalização universal das necessidades de grandes parcelas da população, evidenciando os privilégios das camadas dominantes e gerando formas de segregação de grupos e pessoas.

(...) *subjetividade* envolve as ideias de auto-reflexividade e de auto-responsabilidade, a materialidade de um corpo (real ou fictício), e as particularidades potencialmente infinitas que conferem ao cunho próprio e único a personalidade. Ao constituir direitos e deveres, a cidadania enriquece a *subjetividade* e abre-lhe novos horizontes de auto-realização, mas por outro lado, ao fazê-lo por via de direitos e deveres gerais e abstratos que reduzem a individualidade ao que nela há de universal, transforma os sujeitos em unidades iguais e intercambiáveis no interior de administrações burocráticas públicas e privadas, receptáculos passivos de estratégias de consumo, enquanto força de trabalho, de estratégias de consumo, enquanto consumidores, e de estratégias de dominação, enquanto cidadãos da democracia de massas. A igualdade da cidadania, colide, assim, com a diferença da *subjetividade*, tanto mais que no marco da regulação liberal essa igualdade é profundamente seletiva e deixa intocadas diferenças, sobretudo as da propriedade, mas também as da raça e do sexo

---

<sup>25</sup> apud Santos B., 1991, p. 146.

que mais tarde vão ser os objetos centrais das lutas igualitárias.” (SANTOS B., 1991, p. 141).

Para o referido autor, a busca por uma sociedade mais igualitária depende de uma relação de igualdade de acesso à informação, de voz nos espaços políticos e de apropriação dos processos deliberativos da gestão pública pelos diversos grupos e cidadãos, de forma que consigam evidenciar sua *subjetividade*.

Essa relação só pode ser estabelecida quando se busca uma sociedade em que um cidadão seja considerado como igual perante qualquer cidadão em todos os aspectos mencionados. Assim a busca de uma organização social que se articule buscando uma igualdade social do cidadão perante, simplesmente, o Estado não é suficiente. Mecanismos de apenas livre acesso as informações e aos processos deliberativos estatais camuflam a disparidade de apropriação e empoderamento nas deliberações. A relação da proporção entre *cidadania* e *subjetividade* dentro dos espaços de ampliação da democracia participativa evidencia isso. A disparidade entre cidadãos se mostra na falta de crédito que uma opinião é considerada por sua origem ou grau de instrução. Um espaço que garanta a participação e relevância da subjetividade somente mediante o cumprimento de burocracias e organizações tecnicistas privilegia os grupos com acesso a determinado tipo de instrução e exclui os que não possuem acesso, que não conseguem se organizar na forma legal e, quando conseguem, são enganados por não reconhecer falsos argumentos legais e burocracias devido a sua ignorância técnica.

Quando a relação entre subjetividade e cidadania no processo democrático está desigual, acontece tal qual o autor descreve as conquistas do Movimento Sindical e dos movimentos a partir da década de 60. Para o autor, o Movimento Sindical se estruturou mais fortemente no âmbito da cidadania que no da subjetividade. Essa disparidade acabou por gerar maiores conquistas na regimentação legal e burocrática (normalização) do que na apropriação de fato dos processos decisórios pelos diversos grupos de cidadãos (emancipação).

“(…) as lutas operárias pela cidadania social tiveram lugar no marco da democracia liberal e que por isso a obrigação política horizontal do principio da comunidade só foi eficaz na medida em que se submeteu à obrigação política vertical entre cidadão e Estado. (...) Daí que as lutas pela cidadania

social tenham culminado na maior legitimação do Estado Capitalista.”  
(SANTOS B., 1991, p. 146)

Assim, apesar de o Movimento Sindical conquistar uma institucionalização legal de uma maior participação da população na gestão e planejamento públicos, as melhorias para as populações mais segregadas ficaram muito dependentes de projetos de longo prazo. Essas grandes conquistas dentro da cidadania vieram acompanhadas de uma rebuscada burocracia regulamentada por elementos e técnicas que muitas vezes necessitam e automaticamente instituem uma classe de pessoas com o domínio técnico para sua apropriação. Uma cidadania que institui uma burocracia muito rebuscada depende de uma classe social bastante específica para ter acesso e participar nas deliberações sobre políticas e verbas públicas, regimentando assim, um distanciamento das camadas e grupos mais segregados da sociedade.

Ao contrário do Movimento Sindical, os movimentos a partir dos anos 60 se estruturaram mais no âmbito da subjetividade que da cidadania, denunciando a segregação de grupos e cidadãos excluídos da gestão pública. Assim esses movimentos buscavam com mais afinco evidenciar os interesses e necessidades negligenciadas pelo Estado em favor dos grupos dominantes e, principalmente, disseminar uma cultura política que anseia por formas de inserção desses cidadãos/grupos nas deliberações estatais. Esses movimentos acabaram por negligenciar a construção de uma regimentação legal e institucional para solidificar essa inserção. Sobre isso, Boaventura analisa:

“O trunfo ideológico da subjetividade sobre a cidadania teve obviamente seus custos. O afã na busca de novas formas de cidadania não hostis à subjetividade levou a negligenciar a única forma de cidadania historicamente constituída, a cidadania de origem liberal. Esta negligência revelou-se fatal para o movimento estudantil, enquanto movimento organizado, e está talvez na origem da facilidade com que foi desarmado. No entanto, dialeticamente, esse desarme organizacional facilitou a expansão capilar da nova cultura política instituída pelo movimento estudantil, e sem esta não é possível entender os novos momentos sociais dos anos 70 e dos 80 nem será possível entender os dos anos 90.”  
(SANTOS B., 1991, p. 153).

Os movimentos a partir da década de 60 em suas ânsias por ampliar a visibilidade das especificidades/necessidades/direitos dos cidadãos e grupos sociais

segregados conseguiram a ampliação de uma cultura política que acredita e busca uma maior participação da população nas decisões políticas e administrativas da esfera pública. Infelizmente uma luta pela consideração e conquistas no âmbito da *subjetividade* sem o acompanhamento de equivalentes conquistas no âmbito da *cidadania* não conseguiu estruturar alicerces institucionais e burocráticos suficientes para consolidá-la de forma concreta.

Nessa sucessão de conquistas e insatisfação é que surgem os Novos Movimentos Sociais (NMSs), lutando por uma gestão pública que busque uma sociedade mais igualitária, buscando o equilíbrio entre normalização e autonomia na política, ampliando os meios de participação da sociedade nas deliberações estatais. Um aumento equilibrado de cidadania e subjetividade. Assim, a busca que ele propõe, contrária à ideia de uma igualdade dos cidadãos meramente perante o Estado, seria de uma relação de igualdade cidadão perante cidadão, em que a qualidade da formação e apropriação sejam igualitárias.

“Por último, mesmo que as novas opressões não devam fazer perder de vista as velhas opressões, a luta contra elas não pode ser feita em nome de um futuro melhor numa sociedade a construir. Pelo contrário, a emancipação por que se luta visa transformar o cotidiano das vítimas de opressão aqui e agora e não num futuro longínquo. A emancipação ou começa hoje ou não começa nunca mais.” (SANTOS B., 1991, p. 160).

Juntando as análises de Boaventura de Souza Santos formulamos um quadro das propostas e seus pilares mais fortes juntamente com as conquistas dos diferentes movimentos sociais:

**Quadro 2 – Quadro-síntese dos movimentos sociais e suas relações políticas**

<b>Movimentos</b>	<b>Relação entre cidadania (CID) e subjetividade (SUB)</b>	<b>Relação entre os pilares na normalização (NOR) e autonomia (AUT)</b>	<b>Principais conquistas para uma democracia mais participativa</b>
Movimento Sindical	<b>CID &gt; SUB</b>	<b>NOR &gt; AUT</b>	Regimentação legal e burocrática
Movimentos a partir dos anos 60	<b>CID &lt; SUB</b>	<b>NOR &lt; AUT</b>	Disseminação de uma nova cultura política
NMSs	Busca por <b>CID = SUB</b>	Busca por <b>NOR = AUT</b>	Espaços institucionais de deliberação de políticas e verbas públicas

Fonte: Adaptado de Santos B. (1991). Elaborado pelo autor, 2014.

O quadro a cima mostra de maneira mais direta as relações propostas por Santos B. (1991) entre *cidadania e subjetividades*, *normalização e automatização*, bem como os respectivos movimentos sociais e os pontos por eles conquistados. Utilizamos as cores em linha para facilitar a identificação de cada movimento social e suas características.

### **2.7 Autonomia Individual e Autonomia Coletiva, fundamentos essenciais para uma democracia participativa “desenvolvimento sócio-espacial”**

Pensando além dos movimentos sociais, refletimos também sobre que condições são necessárias para que o cidadão consiga acessar o direito de deliberar junto ao poder público e sobre um projeto de sociedade com maior equidade, um

desenvolvimento menos segregador. Marcelo Lopes de Souza (2003), ao analisar o termo “*desenvolvimento*” denuncia a predisposição do seu uso para ações de propósitos fundamentalmente economicistas e segregadoras. A conquista de um desenvolvimento que visa uma ampliação da participação popular nos processos deliberativos estatais e, conseqüentemente a busca por visibilidade, respeito e consideração das necessidades dos grupos e camadas sociais mais segregados, depende de um propósito mais amplo que o simples viés do crescimento econômico. Assim a proposição do autor para um termo mais adequado no sentido de realmente buscar uma sociedade com maior equidade seria o de “*desenvolvimento sócio-espacial*”<sup>26</sup>. Para Souza (2003) esse conceito só consegue dar conta da proposta se estiver vinculado/associado diretamente a busca por consistentes melhorias na “*qualidade de vida*”<sup>27</sup> e na “*justiça social*”<sup>28</sup> para todos os cidadãos.

Como “*qualidade de vida*” o autor compreende a “*crecente satisfação das necessidades*”, sejam elas “*básicas*” ou “*não básicas*”. Quando ele menciona as necessidades “*básicas*” ou “*não básicas*” ele propõe a consideração tanto das necessidades como alimentação, moradia digna, saúde, etc., quanto as não tão diretamente relacionadas a sobrevivência e dignidade enquanto ser humano. Assim o autor considera que tanto as camadas populares quanto a das camadas mais abastadas devem ter suas necessidades consideradas (mesmo que priorizando as necessidades básicas das camadas populares perante as necessidades não-básicas das camadas abastadas, ambas devem ser consideradas e objetivadas), partindo do princípio que grupos diferentes podem possuir necessidades diferentes. O autor considera o aforismo aristotélico que diz “tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente” e ainda adverte o quanto essa concepção é importante para não estabelecermos um conjunto geral de necessidades e as impormos como sendo intrínsecas e objetivadas por todos. Mulheres, homens, indígenas, negros, brancos, católicos, muçulmanos não possuem as mesmas necessidades, mas devemos vê-las em igual grau de importância<sup>29</sup>.

A “*justiça social*” é compreendida como a apropriação pela maior parcela da população da gestão pública, da garantia da defesa de direitos e da igualdade de

---

<sup>26</sup> SOUZA, 2003, p. 60.

<sup>27</sup> SOUZA, 2003, p. 62.

<sup>28</sup> SOUZA, 2003, p.62.

<sup>29</sup> “(...) igualdade dos indivíduos enquanto seres humanos mercedores de tratamento digno e respeitoso.” Souza pag. 62.

oportunidades. Nesse sentido o autor salienta sobre a importância de lembrarmos as considerações anteriores a respeito das diferenças entre grupos e pessoas, de forma que a ideia de “igualdade de oportunidades” não configure a todos um único tipo de oportunidade (como uma formação generalista que dê acesso e capacite apenas nos quesitos econômicos).

Para o autor ambos os parâmetros da *qualidade de vida e justiça social* precisam estar permeados da compreensão das individualidades, necessidades, cultura e diferenças dos cidadãos, as considerando com igual respeito. Embora sejam parâmetros diferentes é de extrema importância que eles estejam diretamente ligados e em equilíbrio para a conquista de uma sociedade mais igualitária e participativa, sob o risco de se houver a preponderâncias de uma sobre a outra acabarmos gerando modelos de desenvolvimento que germinam sempre segregações.

Além disso, para Souza, as melhorias da “*qualidade de vida*” e da “*justiça social*” são “*parâmetros subordinados*”<sup>30</sup> ao que ele conceituou de “*parâmetros essenciais*” (ou “*parâmetros subordinadores*”)<sup>31</sup>, que seriam a “*autonomia individual*” e a “*autonomia coletiva*”. Partindo da apreciação do filósofo Cornelius Castoriadis Marcelo Lopes de Souza compreende a “*autonomia individual*” como:

“Capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio com lucidez, persegui-las com máxima liberdade possível e refletir sobre a sua situação e sobre as informações que dispõe, pressupõe não apenas condições favoráveis, sob o ângulo psicológico e intelectual, mas também instituições que garantam uma igualdade efetiva de oportunidades para todos os indivíduos (o que inclui as condições materiais e o acesso a informações confiáveis)”. (SOUZA, 2003, p. 64).

Enquanto que a “*autonomia coletiva*” é compreendida como sendo garantida e mantida por:

“(…) não somente instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade e a possibilidade do pensamento crítico (o que implica a ausência de opressão “de fora para dentro” – de uma sociedade sobre a outra -, de

---

<sup>30</sup> SOUZA, 2003, p. 76.

<sup>31</sup> SOUZA, 2003, p. 76.

“cima para baixo” – de uma classe ou grupo sobre outro – e de mitos ou mecanismos ideológicos que transferem a responsabilidade pelo destinos humanos da ação humana para um plano metafísico – no estilo “vontade de Deus”, mas também a constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarnar e defender essas instituições.” (SOUZA, 2003, p. 64-65).

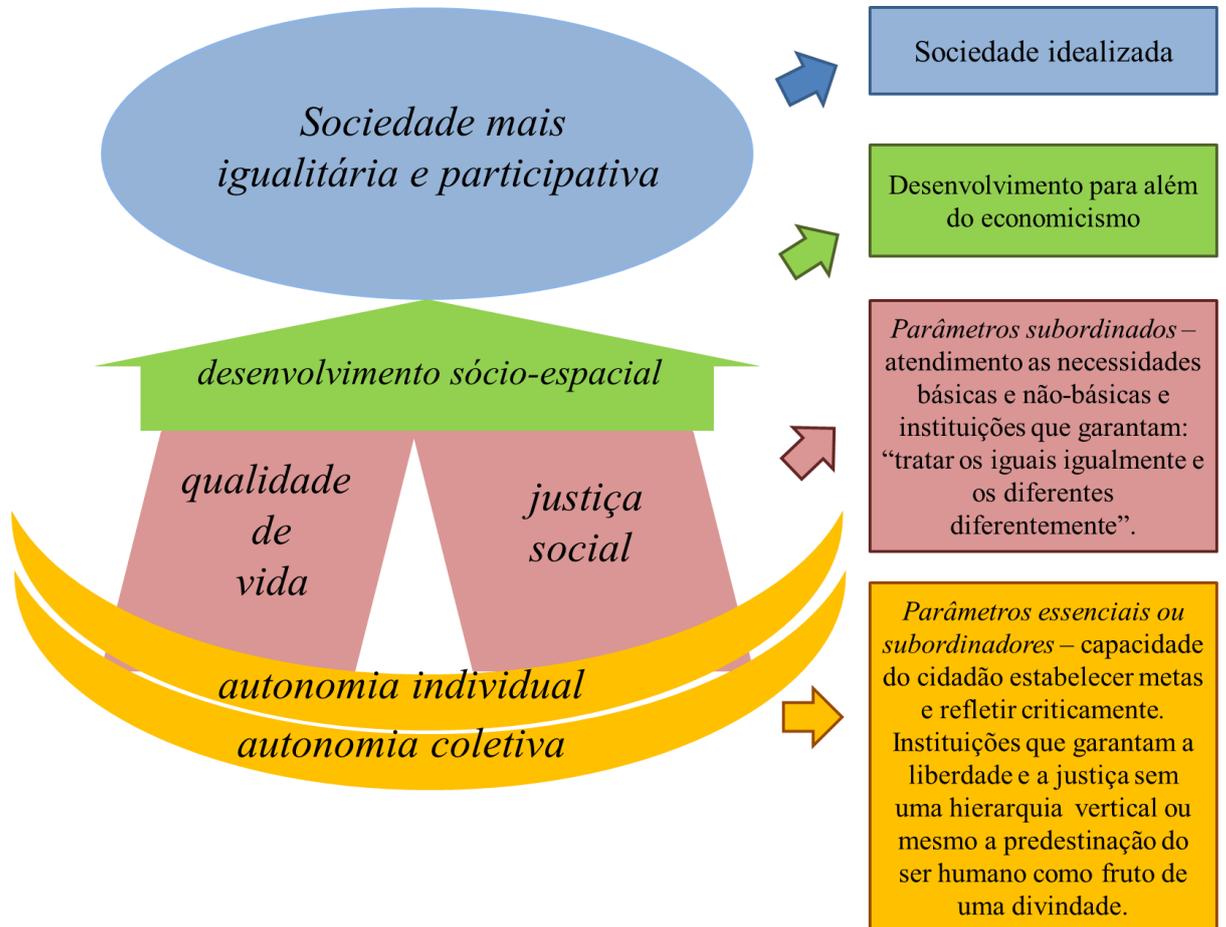
Souza salienta que a *autonomia individual* deve vir no sentido da defesa da alteridade legítima, ou seja, que inclua percepções distintas das próprias necessidades, mas garantindo que perseguir essas necessidades não possa ferir as liberdades básicas de outrem. Para o autor, tanto a *autonomia individual* quanto a *autonomia coletiva*, com sua exigência por *justiça social* e igualdade efetiva de oportunidades, são interdependentes. Logo uma concepção de que a liberdade individual e a igualdade num plano coletivo não são opostas. Tanto a *autonomia individual* e a *autonomia coletiva* possuem para Souza tanto um valor *instrumental* quanto um valor *intrínseco*. O valor *instrumental* está na liberdade de se fazer algo e de se defender/proteger de ações nocivas de outrem, enquanto que o valor *intrínseco* diz respeito à “fruição da liberdade efetiva como um bem em si mesmo, base da autoestima do ser humano”<sup>32</sup>.

Portanto, um projeto de sociedade mais igualitária e participativa necessita de uma proposta de “*desenvolvimento sócio-espacial*”, que significa a ampliação e melhoria dos “*parâmetros subordinados*” (“*qualidade de vida*” e “*justiça social*”) desde que eles estejam subordinados aos “*parâmetros essenciais ou subordinadores*” (*autonomia individual* e *autonomia coletiva*). Abaixo trazemos um quadro que nos auxilia a esquematizar essas relações.

---

<sup>32</sup> SOUZA 2003.

**Quadro 3 – Quadro-síntese da estrutura para uma sociedade objetivada.**



Fonte: Adaptado de Souza (2003). Elaboração pelo autor, 2015.

O quadro a cima foi elaborado considerando a estrutura em que está equilibrada a proposta de Souza (2003), considerando que cada elemento está sustentado pelo elemento a baixo, seguindo um caminho de ascensão até uma Sociedade mais Igualitária e participativa. À direita das estruturas estão colocado resumos de suas definições, identificando cada uma pelas setas e pela cor correspondente.

## **2.8 Forças Centrípetas para uma Horizontalidade territorial mais ampla:**

Considerando os meios institucionais participativos de deliberação sobre verbas e políticas públicas como “espaços” a serem ocupados, acreditamos que a sua apropriação de forma realmente efetiva, no âmbito de utilizá-los na conquista de uma sociedade mais igualitária e participativa, parte da ideia de que os diferentes

grupos/indivíduos neles envolvidos precisam estar plena e igualmente “territorializados” neles. Conforme já salienta Santos M. (2009) o *espaço* e o *território* estão sempre sujeitos a mudanças oriundas, seja de processos econômicos, políticos ou culturais. As relações de poder entre os grupos/indivíduos e o Estado nesses espaços estão permeadas pelas diferentes divisões do trabalho ao longo do processo histórico de seus integrantes, de sua *formação sócio-espacial*.

“Lembramo-nos, em primeiro lugar, de que a cada novo momento histórico muda a divisão do trabalho. É uma lei geral. Em cada lugar, em cada subespaço, novas divisões do trabalho chegam e se implantam, mas sem exclusão da presença dos restos de divisões do trabalho anteriores. (...) “É assim que, a partir de cada agente, de cada classe ou grupo social, se estabelecem as temporalidades (interpretações, isto é, formas particulares de utilização daquele tempo geral, “temporalizações práticas” do dizer de J.-P. Sartre” que são a matriz das espacialidades vividas em cada lugar. (...) “O tempo da divisão do trabalho visto genericamente seria o tempo do que vulgarmente chamamos de Modo de Produção. Aquelos elementos definidores do modo de produção seriam a medida geral do tempo, à qual se referem, para serem contabilizados, os tempos relativos aos elementos “mais atrasados”, heranças de modos de produção anteriores. Visto em sua particularidade – isto é, objetivado – e, portanto, com sua cara geográfica, o tempo, ou melhor as temporalidades, conduzem a noção de formação socioespacial (Santos 1977). Nesta, os diversos tempos concorrentes trabalham conjuntamente e todos recobram sua completa significação a partir desse funcionamento e dessa existência conjunta.” (SANTOS M., 2009, p. 136).

Reconhecer a diferença cultural dos envolvidos não se faz suficiente. É preciso também que o processo deliberativo considere que seus integrantes possuem *temporalidades* diferentes e trazem para o espaço diferentes concepções sobre a forma de se relacionar com o trabalho, com o que se objetiva como forma de viver e “produzir”. O tempo de produção e a apropriação dos meios técnicos a serem utilizados nesses espaços são aspectos que merecem respeito e cuidado nessas *temporalidades*, diferentes em cada indivíduo/grupo.

Nesse presente estudo, para melhor compreender o funcionamento dos espaços de deliberação de verbas e políticas públicas fazemos uma analogia da análise de Santos M. (2009) sobre a organização mundial. Nessas relações de organização/sustento da organização mundial em redes e pontos ele propõe dois

recortes possíveis. Aqueles que organizam a sua estruturação e deliberação de forma mais participativa e horizontal, se dando na articulação de regiões, ou seja, em redes com pouca hierarquia deliberativa, ele denominada de *horizontalidades*. E o outro recorte diz respeito a pontos que estruturam e deliberam sobre a organização de outros lugares e espaços, com alta hierarquia deliberativa. Essas seriam as *verticalidades*.

“As segmentações e partições presentes no espaço sugerem, pelo menos, que se admitam dois recortes. De um lado, há extensões formadas por pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as horizontalidades. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as verticalidades.” (SANTOS M., 2009, p. 284).

*Verticalidades e horizontalidades* existem simultaneamente no espaço global e são frutos de forças oriundas de processos econômicos e sociais que convergem ou divergem para essa hierarquização organizacional e deliberativa. As denominadas *forças centrípetas* são aquelas que convergem para um fortalecimento da deliberação de uma região sobre ela mesma, fortalecendo a participação, descentralização do poder e gerando *horizontalidades*. Enquanto que as *forças centrífugas* são aquelas que induzem a centralização das deliberações sobre uma região em um mínimo possível de agentes e pontos, gerando *verticalidades*, as *forças centrípetas*, promovem as horizontalidades. Segundo Milton Santos,

“As forças centrípetas resultam do processo econômico e do processo social, e tanto podem estar subordinados às regularidades do processo de produção quanto às surpresas do processo de intersubjetividade. Essas forças centrípetas, forças de agregação, são fatores de convergência. (...) As forças centrífugas podem ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram à região os elementos do seu próprio comando, a ser buscado fora e longe dali.(...) “Forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalização, forças centrífugas conduzem ao processo de verticalização.” (SANTOS M., 2009, p. 286-287).

Os espaços de deliberação de verbas e políticas públicas podem ser vistos também nestes mesmos sob a óptica desses mesmos recortes. Por mais participativos que esses espaços se proponham a ser, eles são compostos por representantes dos mais diversos grupos (movimentos sociais, instituições e ONGs, usuários da política/cidade, trabalhadores da área, pesquisadores, governo, entre outros). Nesse sentido propomos, a partir da concepção de Santos M. (2009), a leitura das forças que convergem para uma maior descentralização e pluralidade nas deliberações de forma o menos hierárquica como *forças centrípetas*. Elas se mostram quando a organização e metodologia de deliberação nesses espaços necessitam da pluralidade de opiniões, repetidamente fazendo com que os representantes voltem aos grupos que representam para acertar diretamente com eles os detalhes e rumos de suas reivindicações. Esse movimento seria o que consideramos como *horizontalidades* nesses espaços. Já as *forças centrífugas* seriam aquelas que divergem desse movimento, puxando para uma hierarquização nas opiniões dos grupos representados deixando a deliberação muito mais a cargo de um ou outro grupo. Como exemplo de *forças centrífugas* podemos citar aquelas que induzem a consideração das opiniões dos gestores/técnicos/trabalhadores de uma determinada área/política mais importantes para as dos usuários, cidadãos e/ou movimentos sociais envolvidos. Ou ainda aquelas que impedem mudanças no cronograma das prioridades e investimentos públicos, bem como a organização estatal/governamental. Ou mesmo as que desconsideram a volta dos representantes aos grupos que representam para uma vivência/consulta mais aguçada. Esses seriam alguns dos fatores que consideramos geradores de *verticalidades*.

### 3 COMPONDO A LÓGICA

Buscamos compreender como se dá a apropriação da sociedade civil nesse espaço de deliberação de políticas e verbas públicas com o propósito de buscar uma sociedade mais igualitária e participativa (*desenvolvimento sócio-espacial*). Essa apropriação é compreendida/mensurada considerando o quanto os conselheiros da sociedade civil conseguem trazer as suas *subjetividades*, sejam elas pessoais ou dos seus setores representados. Essa compreensão é no sentido do quanto os conselheiros conseguem trazer as questões vividas, defendidas e/ou enfrentadas tanto pessoalmente quanto pelo setor que eles representam, como problemas com os serviços nas regiões ou reivindicações dos usuários e dos seus trabalhadores, principalmente no que diz respeito às funções do Conselho (como deliberações sobre o investimento público e a execução da PNAS, seja pela “rede própria” ou pela “rede privada”). Porém, a manifestação das *subjetividades* depende diretamente do grau de *territorialização* da sociedade civil nesses espaços deliberativos.

Compreendemos que a *territorialização* da sociedade civil só se dá de forma concreta quando os conselheiros e os setores que representam se mostram utilizando, se apropriando e questionando o funcionamento dentro desses espaços. Para que isso se dê o mais amplamente os conselheiros da sociedade civil precisam ter a concepção de que a deliberação sobre políticas e verbas públicas é um direito de todo cidadão. Tal concepção vai de encontro à ideia de que as decisões sobre o investimento de verbas e políticas públicas dizem respeito unicamente ao Estado, sendo o seu direcionamento para os setores e políticas uma dívida de um ou outro governante, e, portanto, não admite a possibilidade de uma coerção estatal ao setor/conselheiro mediante seu posicionamento de reivindicar seus direitos ou questionar o posicionamento dos governantes. Essa concepção está diretamente ligada à *temporalidade* dos cidadãos (e talvez seja possível dizer que também dos setores representados), a apropriação do seu trabalho e do seu valor. As *temporalidades* de cada cidadão/setor representado refletem também o grau de responsabilização que eles se atribuem dentro do processo e trás o empoderamento dos diferentes cidadãos no exercício dos seus direitos e seu posicionamento em relação ao poder público como reivindicatório, fiscalizador e construtor ou

clientelista. Por mais que hoje essa concepção esteja instituída legalmente, ela só se deu posterior a Constituição de 1988, o que significa que ela é ainda muito nova na realidade dos cidadãos brasileiros, para não dizer insipiente.

Assim, a conquista de uma sociedade mais igualitária e participativa, ou *desenvolvimento sócio-espacial*, depende de uma *territorialização* plena pela sociedade civil da cultura de apropriação e comprometimento com a gestão de verbas e políticas públicas, bem como dos espaços políticos deliberativos, de forma que se consiga a manifestação/inundação desses espaços com as diferentes *subjetividades* dos cidadãos. Quando olhamos para o quanto os representantes da sociedade civil estão *territorializados* nesses espaços, buscando a manifestação das suas *subjetividades*, estamos olhando para o quanto a *autonomia individual* está presente e desenvolvida nesses espaços. Se *autonomia individual* é um dos *parâmetros subordinadores* dessa conquista e, também, o estabelecimento de metas pelo cidadão e as condições de alcançá-las, então ela remete, neste caso, à *territorialização* política e comprometimento com a deliberação sobre as verbas e políticas públicas pela sociedade civil.

Fazemos uma analogia com a configuração política mundial. Diferentes cidadãos/setores são também diferentes territórios, e são sempre elementos que compõem a política, seja em sua execução, planejamento, financiamento, destino, ou mesmo sofrendo seu impacto. Considerando esses diferentes cidadãos/setores como localizados e representantes de diferentes territórios nas diferentes regiões em que a política abrange, podemos pensar que a sua participação nas deliberações também pode ser considerada uma configuração em rede. Quando esses espaços buscam compor suas deliberações com um maior número possível de cidadãos/setores e *subjetividades*, consideramos como aspectos de *horizontalidade*. Sendo assim, as diferentes estratégias, metodologias e pressões que buscam/promovem o aparecimento das *subjetividades* nas reuniões e processos deliberativos, bem como a articulação dos conselheiros junto aos setores que representam podem ser vistas como *forças centrípetas*.

Outro fator de imensa importância diz respeito ao quanto à sociedade civil consegue mobilizar o Conselho para deliberar e trabalhar nas suas reivindicações. É esperado que as reivindicações levantadas nas plenárias sejam levadas adiante pela secretaria administrativa do Conselho. As metodologias e mecanismos

utilizados pela secretaria administrativa, bem como os seus encaminhamentos necessitam de clareza e de muita transparência, assegurando institucionalmente e cotidianamente um reforço na luta contra a cooptação de cidadãos por forças segregadoras e configurando uma garantia maior para os cidadãos representados. Esse processo diz respeito também ao grau de *territorialidade* da sociedade civil no Conselho, pois diz respeito às formas com que ela utiliza esse espaço (*território usado*). Essa garantia institucional está diretamente ligada ao grau de *cidadania* a que SANTOS B. (1991) se refere. A institucionalização da garantia da *territorialização*, compreendida como o grau de *cidadania* nesses espaços, perpassa pelas burocracias e mecanismos que evidenciam aos conselheiros como suas questões estão sendo tratadas pela secretaria executiva, bem como os remetem a discutir sobre elas com as regiões e setores representados. Esta relação reflete o grau de *autonomia coletiva* que esse espaço possui. Sendo uma instituição garantidora de direitos e mecanismo de luta por um *desenvolvimento sócio-espacial*, o Conselho representa e, portanto, precisa garantir em seu funcionamento, o acesso e defesa de direitos de qualquer cidadão no que se refere às políticas e verbas sobre as quais delibera. Resumindo, a compreensão que temos para a realização do presente trabalho é que a *territorialização* da sociedade civil no CMAS depende diretamente do fortalecimento tanto da *autonomia individual* como da *autonomia coletiva*, sendo compreendidas nesse caso como a manifestação e o envolvimento das *subjetividades* dos conselheiros, regiões e setores representados e da garantia institucional de respostas às questões levantadas (*cidadania*).

Quando encontramos nesses espaços mecanismos, concepções e metodologias que dificultam essa ampliação do aparecimento e consideração de múltiplas *subjetividades*, seja limitando o acesso as informações, construindo burocracias que dificultem a apropriação pela sociedade civil, não considerando o retorno dos conselheiros às regiões/setores representados e/ou reafirmando o posicionamentos de exclusividade governamental sobre os processos deliberativos estamos lidando com *forças centrípetas*. As *forças centrípetas* são aquelas que exercem pressões para decisões unilaterais, com poucos envolvidos. Quando isso acontece compreendemos, na mesma analogia com a organização política em escala mundial, em uma administração em pontos, ou seja, um movimento de *verticalidade*

(onde temos poucos indivíduos e setores decidindo sobre as políticas e direcionamento de verbas).

### **3.1 Territorialização dos conselheiros de CORAS**

Conforme já mencionado anteriormente, as CORAS (Comissões Regionais de Assistência Social) são compreendidas como organizações das 17 regiões do Orçamento Participativo em que se reúnem as entidades prestadoras de serviço, os serviços públicos e os usuários que trabalham, dialogam e/ou são atendidos pela assistência social. Elas possuem caráter consultivo para dar subsídio às discussões e às deliberações do CMAS. Cada CORAS elege dois conselheiros (um titular e um suplente), sendo estes reconhecidos pelo conselho como representantes dos usuários de cada região. A única condição para poder se candidatar a conselheiro pelas CORAS até o mandato de 2013/2015 era de ser morador da região<sup>33</sup>. Uma norma importante a ser comentada é que cada conselheiro pode ter apenas dois mandatos consecutivos, precisando ficar, pelo menos, uma gestão afastado do Conselho para poder se candidatar novamente. Essa regra se aplica ao CPF do conselheiro, mantendo-se mesmo que a pessoa tente se candidatar como representante de outra categoria que não a de CORAS (como representante de entidades ou mesmo governamental).

Esses conselheiros possuem funções diferenciadas de todos os outros (organizações de usuários, entidades que realizam atendimento e de trabalhadores), sendo os únicos com responsabilidades que vão além da participação nas plenárias e comissões. Segundo o Regimento Interno das CORAS suas funções incluem também organizar as reuniões nas respectivas regiões, visitar e acompanhar a execução dos serviços, mobilizar entidades e usuários a participar dessas reuniões, registrar em atas as considerações e discussões trazidas nas reuniões, comunicar sobre as deliberações e do CMAS, auxiliar os serviços e usuários em suas dificuldades, avaliar os serviços, bem como, sempre que for necessária, realizar visitas aos estabelecimentos públicos e privados que os executam.

---

<sup>33</sup> Apesar dos conselheiros de CORAS serem legalmente definidos como usuários representantes dos usuários de cada região, muita discussão decorre sobre essa afirmação. A definição do que é compreendido como “usuário” em termos de representação política só é legalmente definida a partir da Resolução N° 11 de setembro de 2015 do Conselho Nacional de Assistência Social, que define que a partir de então ele precisa estar sendo atendido por algum programa, serviço ou mesmo receber algum benefício da Política Nacional de Assistência Social.

Compreendendo os conselheiros de CORAS como os representantes de maior força e responsabilidade da sociedade civil dentro do CMAS, a condição de vínculo com a região e observando o grau de dedicação para dar conta de suas funções, buscamos compreender como se configura sua territorialidade, qual o perfil desses atores, quais as dificuldades que eles encontram e o porquê de se envolverem com processo tão desgastante sem qualquer tipo de apoio financeiro.

Considerações importantes desta etapa da pesquisa são que os conselheiros tendem a trocar ao longo da gestão. No caso da gestão 2013 e 2015 isso foi uma realidade muito forte, o que fez com que algumas regiões ficassem sem representantes. Os motivos para o desligamento variaram de compromissos familiares, candidaturas ao cargo de Conselheiro Tutelar ou mesmo abandono sem justificativa. Assim, conseguimos entrevistar 11 pessoas, sendo 10 conselheiros da gestão vigente, e 01 ex-conselheiro, que se fez presente em alguns momentos ao longo da gestão, mas que não podia ser candidato por ter sido conselheiro nos dois mandatos anteriores. Cada entrevistado possuía ligação com uma região diferente da cidade.

A ferramenta utilizada para estruturar essas entrevistas foi o questionário/entrevista “Dale Conselheiro. O chamamos de “questionário/entrevista” por ele ter sido inicialmente pensado como um questionário, mas que acabou sendo aplicado como entrevista. Tivemos a oportunidade de nos encontrarmos diretamente com os conselheiros e aplicar as perguntas de forma não diretiva, ou seja, permitindo que eles pudessem enriquecer nossos questionamentos com comentários de como percebiam o funcionamento do CMAS e suas relações com o poder público e regiões. A decisão de aplicar o questionário como um guia de entrevista se mostrou bastante produtiva. Acreditamos que o fato de o autor ter participado como conselheiro fez com que os entrevistados se sentissem mais a vontade para tecer mais comentários sobre como se sentiam frente às dinâmicas no Conselho, nutrindo o trabalho com bastantes aspectos pessoais sobre como enxergavam sua atuação, anunciando indignações, frustrações e conquistas.

Esta ferramenta foi elaborada em quatro partes. A primeira questionando sobre as relações dos conselheiros com suas regiões, com as CORAS, com os espaços institucionais de deliberação sobre políticas e verbas públicas, bem como com a

política de assistência social. Apesar da aplicação de forma aberta, utilizando o questionário apenas como guia, após a sua aplicação sentimos a necessidade de buscar ainda mais informações sobre os entrevistados, como o seu grau de instrução e onde trabalhavam. Essas informações conseguiram ser adquiridas em posterior encontro com os mesmos ou em consultas aos trabalhadores do CMAS. A segunda parte se refere a como os conselheiros percebiam a interferência do poder público em suas atribuições. Nesse sentido a pergunta foi aberta de foram a permitir comentários sobre de que formas ocorriam essas intervenções. A terceira parte questiona sobre as dificuldades encontradas na realização de suas atribuições. Esta parte está dividida em três grupos, as dificuldades das atribuições com relação às regiões, as dificuldades com relação ao CMAS e as dificuldades com relação à verba pública. A quarta e última parte é composta por perguntas que nos foram sugeridas de serem inseridas e serão explicadas logo mais.

A seguir trazemos o questionário:

### **Imagem 1 – Questionário/Entrevista “Dale Conselheiro!”**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
Programa de Pós Graduação em Geografia



#### *Questionário “DALE CONSELHEIRO!”*

Conselheiro: \_\_\_\_\_ CORAS: \_\_\_\_\_

#### **Parte 1 Territorialidade (entrevista oral)**

a) Como você se vinculou ao território/setor que representa?

b) Por que você decidiu ser conselheiro?

#### **Parte 2 Poder Público (entrevista oral)**

a) Como o poder público interfere nas funções do conselheiro?

b) Como você enfrenta essas interferências? Você sente que essas ações estão auxiliando a exercer melhor o seu papel como conselheiro?

### **Parte 3 CMAS (questionário quantitativo)**

1) Entre todas as funções de um conselheiro, classifique as listadas abaixo quanto ao grau de **DIFICULDADE** segundo suas vivências, atribuindo os valores de 01 (um) à 05 (cinco), compreendendo que 01 (um) é nível mais fácil e 05 (cinco) o nível mais difícil de realizar. No caso de considerar que outras tarefas compõem as funções de um conselheiro, por favor, as descreva e atribua a mesma graduação de dificuldade.

- a) ( ) Conhecer os usuários, profissionais, instituições e equipamentos próprios, bem como o funcionamento da Política de Assistência Social .
- b) ( ) Mobilizar os usuários, profissionais, instituições e equipamentos próprios para discutir sobre a Política de Assistência Social dentro da região/grupo representado.
- c) ( ) Avaliar os serviços, programas, projetos e ações de Assistência Social de Porto Alegre considerando as discussões da região/setor.
- d) ( ) Ajudar os usuários, profissionais, instituições e equipamentos próprios em suas dificuldades.
- e) ( ) Compreender o funcionamento do CMAS, suas comissões, plenárias, burocracias, bem como a ida e vinda das deliberações, processos e documentos.
- f) ( ) Discutir o funcionamento do CMAS, (suas comissões, plenárias, suas burocracias, a ida e vinda das deliberações, processos e documentos) com a região/setor.
- g) ( ) Avaliar o funcionamento do CMAS considerando as discussões da região/setor.
- h) ( ) Compreender como é gerido o dinheiro público da Assistência Social em Porto Alegre.
- i) ( ) Discutir sobre como é gerido o dinheiro público da Assistência Social em Porto Alegre dentro da região/setor.
- j) ( ) Avaliar como é gerido o dinheiro público da Assistência Social considerando as discussões da região/setor.

### **Parte 4 Questões adicionadas pela plenária do CMAS e por conselheiro**

1 - Você considera que as CORAS são braços do CMAS nas regiões ou apenas um meio de acessá-lo?

2 – Qual o grau de dificuldade você atribui a ser conselheiro? ( )

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Além das perguntas registradas em nossa ferramenta questionamos também “o que é necessário fazer para conseguir que mais pessoas queiram exercer a

função de conselheiro”<sup>34</sup>, mais por curiosidade pessoal a partir das experiências dentro do CMAS do que por razão acadêmica de pesquisa.

Ao apresentar o projeto do presente trabalho e seus objetivos em plenária do Conselho nos foi solicitado que questionássemos se os conselheiros identificavam a CORAS como o CMAS na região ou apenas como um meio de se informar sobre suas ações. A justificativa para essa pergunta foi de que era importante saber o quanto cada um se enxergava como o Conselho na região. Ficamos com dúvidas sobre o que se poderia compreender das respostas a esse questionamento, mas o realizamos e fizemos reflexões sobre ele e sobre as respostas obtidas.

Aplicamos todas as partes em apenas um encontro com cada conselheiro e gravamos as repostas em um gravador de voz portátil. Já na primeira aplicação percebemos que mesmo as questões da parte de questionário eram respondidas com muitos comentários e reflexões, o que nos levou a aplica-las de forma mais aberta, coletando as informações que surgiam e explorando novos questionamentos em meio à classificação das dificuldades e perguntas já estruturadas. Ao final perguntávamos se havíamos questionado sobre todas as funções dos conselheiros e se existia alguma outra pergunta que eles consideravam que deveríamos adicionar. Em nenhuma das vezes foi identificada alguma função que não houvésemos questionado, mas recebemos um pedido para adicionarmos uma questão extra na parte de questionário. Esse pedido ocorreu em uma das últimas entrevistas, sendo possível obter a resposta apenas de três entrevistados. Mesmo sendo poucas, as respostas se mostraram relevantes para o trabalho.

Como nossos entrevistados são todos figuras públicas de fácil identificação se associássemos suas respostas com as regiões que eles representavam e, portanto, sujeitos a coerções e constrangimentos, tivemos o cuidado de escrever esse capítulo de forma a dificultar tal identificação. Assim não trazemos em nosso trabalho a identificação de que regiões foram entrevistadas, nem mesmo as relacionamos com o conjunto de respostas que obtivemos do conselheiro representante.

---

<sup>34</sup> Como conselheiro senti que a função era bastante desgastante e trabalhosa. Sendo ela uma função voluntária, o único auxílio que se recebe são passagens de transporte metropolitano para nos fazermos presentes nas plenárias.

### 3.2 Espacialização dos dados da assistência social

A fim de compreender o quanto os serviços dão conta de atender os públicos específicos de usuários em cada região, o grau de envolvimento das entidades sócio assistências e buscando estabelecer uma relação entre os atendimentos e as demandas por serviços, mapeamos dados demográficos e da assistência social. Realizamos o cruzamento dos dados municipais do Observatório da Cidade de Porto Alegre<sup>35</sup> e do Orçamento Participativo<sup>36</sup>. Os dados relativos aos grupos específicos de usuários que conseguimos foram os referentes ao número de crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência (PCDs) de cada região e os totais do município<sup>37</sup>. Considerando que os serviços sócio assistenciais são voltados principalmente para as populações pobres, mesmo que garantidos por legalmente para todos que deles necessitarem, estabelecemos uma estimativa específica de cada grupo dentro deste recorte de renda<sup>38</sup>. Nesse sentido consideramos a média de percentual de cada especificidade (crianças, adolescentes e idosos) de cada região e aplicamos esse percentual às populações pobres de cada uma, compreendendo este valor como a estimativa de demanda por atendimento específico. Consideramos tanto os valores quanto percentuais encontrados em relação a cada região e à cidade como um todo. Cruzamos também os dados referentes ao IDH e participação no OP de cada região, investigando se o percentual de atendimento ou número de metas de cada região possui alguma relação com o desenvolvimento e/ou volume de participantes nesse espaço político.

Uma consideração bastante importante de comentar é sobre a qualidade dos dados do Observapoa, que apesar de ser a única fonte encontrada que apresenta as informações de Porto Alegre em cada região, seus dados apresentam falhas. Ao somarmos as populações de cada região o valor encontrado não é o mesmo do apresentado pelo observatório como o total da cidade. Outra consideração é que os dados que ele fornece sobre a população miserável (mesmo ainda que não utilizados neste trabalho) são maiores em muitas regiões que os da população

---

<sup>35</sup> <http://www.observapoa.com.br/>

<sup>36</sup> Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social, Porto Alegre 2013.

<sup>37</sup> Os dados utilizados consideram o número de cada população como número de indivíduos.

<sup>38</sup> Utilizamos como referência de população pobre a definição utilizada pelo Observatório Metropolitano de Porto Alegre que considera dentro desta faixa de renda os indivíduos que recebem até ½ (meio) salário mínimo.

pobre. Não encontramos outras fontes que nos fornecessem o recorte regional dentro do município, por isso utilizamos essa fonte mesmo com essas inseguranças, mas consideramos importante anunciar sobre essa dificuldade com relação aos dados encontrados.

Para a elaboração dos mapas utilizamos o software livre *Philcarto*. Essa escolha se deu por dois motivos. O primeiro é devido a seu caráter gratuito, permitindo sua utilização em qualquer espaço, institucional ou não. Como consideramos a possibilidade de realizar oficinas e capacitações com os conselheiros e técnicos do CMAS sobre as técnicas utilizadas no presente trabalho esse foi um fator de grande importância. O segundo motivo foi a possibilidade de utilizar a ferramenta de construção de base cartográfica *Phildigit*, do mesmo software. Essa ferramenta simples nos permitiu criar uma base cartográfica de Porto Alegre com as suas 17 regiões. Anteriormente, em nossos trabalhos como educadores e pesquisadores, já havíamos conseguido trabalhar com essa regionalização no software livre *Google Earth*, e o *Phildigit* nos permitiu reaproveitar esse trabalho. Em geral se encontra apenas a base cartográfica da cidade como um todo.

### **3.3 Fluxos das informações e leitura das atas das reuniões**

A fim de compreender como se dá o fluxo de informações e considerações das CORAS até as plenárias do CMAS, bem como a organização das pautas pela Secretaria do Conselho, realizamos a leitura das respectivas atas dessas reuniões. Acreditamos que ao ler as atas das CORAS, bem como das plenárias do CMAS seria possível compreender o quanto e como as considerações de cada região, bem como suas *subjetividades* chegam ao Conselho e são consideradas.

Conseguimos ler todas as atas das plenárias e da Secretaria Executiva, mas poucas das CORAS. Esperávamos ter um grande trabalho com relação às atas das CORAS, que em geral ocorrem pelo menos uma vez por mês em cada região, totalizando por volta de 204 (duzentos e quatro) anuais, mas obtivemos apenas 55 (cinquenta e cinco). A dificuldade de contato com as atas das CORAS está no fato de elas muito pouco serem entregues ao CMAS, sendo que quando o são acabam por muitas vezes serem anexadas a processos internos, sem um registro minucioso que permita sua localização. Compreendendo que a Secretaria Executiva é responsável por receber as solicitações e processos direcionados ao CMAS, bem

como a organização dos fluxos documentais e pautas das plenárias, pensamos que a leitura das atas de suas reuniões poderia evidenciar indicativos de considerações ou negligências a cerca das questões trazidas pelas regiões ou plenárias.

Além dos fluxos, consideramos nessas leituras também os comentários e manifestações de dúvidas sobre burocracias, fluxos e prestações de contas. Nesse sentido os fluxos das informações, bem como manifestações de dúvidas são indicativos de *justiça social, autonomia-individual, autonomia-coletiva* e da *consideração de subjetividades*.

## 4 ANÁLISE E RESULTADOS DAS ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Neste capítulo mostraremos a nossa leitura dos resultados obtidos com as estratégias descritas anteriormente. Apesar de estruturarmos essas estratégias em três ações (entrevista, mapeamento e leitura de atas), seus resultados foram mais amplos, requerendo análises mais específicas dentro de cada uma. Acreditamos que esses dados, bem como essas ferramentas, se utilizados pelo CMAS, podem ajudar bastante em suas leituras da assistência social na cidade.

### 4.1 Perfil, vínculo com o território e motivo de virar conselheiro:

Conforme já dito anteriormente todo conselheiro de CORAS precisa ser morador da região que pretende representar. Independentemente dos quesitos legais consideramos que essa questão está diretamente ligada ao quanto eles se relacionam e conhecem as características, dilemas e culturas da região. O tempo de moradia dos entrevistados variou de 14 a 50 anos na região que representavam, evidenciando um longo período de envolvimento com as mesmas. Entendemos que mesmo um mínimo de 14 anos já remete a um conhecimento/envolvimento no mínimo geral sobre as dinâmicas, relações e culturas vividas nesses ambientes, ou seja, uma profunda *territorialidade*.

Não podemos negar que se fala sobre o isolamento das pessoas dentro de suas próprias casas e da falta dos hábitos comunitários como características fortes em nosso momento histórico, e também que não realizamos perguntas sobre o envolvimento dos conselheiros em organizações e eventos comunitários, entretanto devemos lembrar que os entrevistados realizam um trabalho voluntário, sem remuneração, que necessita de dedicação em horário comercial e que pressupões no mínimo um encontro mensal com as comunidades da região, ou seja, ser conselheiro de CORAS. As respostas quanto ao vínculo com a assistência social evidenciam também essa forte relação. Entre as respostas obtivemos apenas duas origens de vinculação, uma em que o conselheiro se vinculou a partir da experiência pessoal como usuário e outro a partir de seu trabalho em instituições sócio assistenciais. Seis dos onze entrevistados alegaram que se envolveram com a assistência social a partir de dificuldades pessoais, na condição de usuários, sendo

que dois ainda se consideram nessas condições. Todos alegaram se candidatar como conselheiros de CORAS por ver as dificuldades que os outros usuários estavam passando. Em três respostas eles também alegaram que consideravam que os profissionais e técnicos não estavam ajudando de forma correta e eficiente nas dificuldades da região. Quatro alegaram se sentir motivados a se candidatarem pelo reconhecimento os seus conhecimentos acerca do assunto.

Cinco dos entrevistados disseram ter se envolvido com as CORAS a partir do seu trabalho em entidades. O motivo de suas candidaturas, em quatro dos casos, ocorreu pela falta de candidatos que fossem moradores da região, sendo, então, convidados pelas instituições ou profissionais da área. Em todos esses casos eles também alegaram que eram motivados por um sentimento pessoal de altruísmo e sensibilização com as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. O outro conselheiro de mesma origem comentou que sua motivação era de seu “desenvolvimento pessoal como ser humano”. Todos já frequentavam as reuniões das CORAS como parte das funções de seus trabalhos antes das candidaturas.

Assim, tanto os conselheiros que se relacionaram a partir da condição de usuário, como de trabalhador evidenciaram um envolvimento profundo e de longo tempo com as regiões. Entendemos que esses envolvimentos evidenciam uma profunda *territorialidade* tanto com a região representada, seus moradores e culturas, ou pelo menos com relação às comunidades em situação de risco ou vulnerabilidade social, quanto com os serviços sócio assistenciais nela executados. Essas profundas *territorialidades* nos pressupõe um forte contato com as diferentes *subjetividades* dos diversos atores envolvidos na assistência social.

Outra questão que nos chamou a atenção foi a de que todos os conselheiros já tinham tido alguma experiência anterior como representantes em espaços de deliberação sobre políticas e verbas públicas. Nove deles disseram que antes do CMAS foram delegados no Orçamento Participativo de Porto Alegre e comentaram que este fora o início de seu envolvimento direto com os espaços de deliberações. Os outros dois tiveram sua primeira atuação nas políticas de saúde e educação.

Essas respostas nos remetem a um envolvimento não apenas na região e na assistência social, mas também nas políticas deliberativas. Ao possuírem contato

com outros espaços institucionais deliberativos, os conselheiros evidenciam um conhecimento e envolvimento com outras burocracias e legalidades no mínimo parecidas com as do CMAS, bem como uma trajetória/vivência em contato com disputas políticas. Essas experiências evidenciam também um histórico de negociações com o poder público, o que poderia representar uma maior facilidade em conseguir executar suas atribuições. Entretanto, como verificaremos na continuação deste capítulo, isso não se confirmou.

Ao longo do processo entendemos que era importante descobrir qual o setor de trabalho atual dos conselheiros e seu grau de instrução. A partir de perguntas diretas e através dos dados do CMAS foram obtidos de quase todos. Dez dos onze conselheiros trabalhavam em entidades de assistência social na época em que foram entrevistados. Quanto ao grau de instrução, cinco conselheiros disseram possuir pós-graduação, dois mencionaram ter nível superior e três fizeram referência de ter terminado apenas o ensino médio. Não conseguimos identificar o nível de graduação de três conselheiros. Mais tarde relacionamos os graus de instrução dos conselheiros com o nível de dificuldade por eles atribuídas as suas atribuições dentro do CMAS.

A seguir trazemos a tabela onde sistematizamos os perfis de *territorialidades* dos conselheiros a partir da sua vinculação com a assistência social, envolvimento com políticas deliberativas e com a região que representam.

**Quadro 4- Perfil de territorialidade dos conselheiros**

<b>Origem de vinculação com a assistência social</b>	Usuário (06)	Trabalhador (05)		
<b>Tempo de moradia na região</b>	De 20 a 50 anos	De 14 a 40 anos		
<b>Envolvimento anterior com espaços institucionais deliberativos</b>	Orçamento Participativo (OP) (06)	OP (03)	Conselho de educação (01)	Conselho de saúde (01)
<b>Motivo de se tornar conselheiro do CMAS.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio aos usuários; (06)</li> <li>• Reconhecimento de seus saberes; (02)</li> <li>• Avaliação negativa dos trabalhadores; (03)</li> </ul>	Falta de candidatos (04)	Desenvolvimento pessoal (01)	
<b>Trabalho durante o mandato.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades sócio assistenciais (06)</li> </ul>	Entidades sócio assistenciais (04)	Aposentado (01)	

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Os dois perfis de conselheiros organizados no quadro a cima nos permitem perceber poucas, mas significativas diferenças entre as *territorialidades*. Os entrevistados que se vincularam a assistência social a partir das suas de usuários possuem maior tempo de moradia na região, logo, de relações longas com o público prioritariamente por ela atendido. Considerando ainda que a condição de usuário aproxima os atendidos pelos serviços, uma vez que esses acabam por frequentar os

mesmos espaços de atendimento, é de se esperar uma convivência comunitária maior a política de assistência social.

Quanto ao envolvimento com políticas deliberativas, as diferenças de perfis foram ainda menores. A forte participação no OP pelos conselheiros é um indicativo de que esse espaço serve (ou serviu) como grande instigador de participação da sociedade civil em espaços institucionais de deliberação sobre verbas e políticas públicas, seja entre os usuários ou trabalhadores. Esse fator deixa uma curiosidade sobre o quanto é possível compreender o OP como uma escola de mobilização e de promoção da cidadania, bem como que ferramentas pedagógicas nele utilizadas podem ser multiplicadas em outros espaços.

Outro fator que pouco diferencia os perfis de conselheiros é com relação aos seus trabalhos. Quase todos os conselheiros de CORAS trabalhavam em entidades sócio assistenciais. Esses dados evidenciam ainda a grande importância dessas instituições na política de assistência social de Porto Alegre, bem como representam um questionamento se um conselheiro que trabalha nas mesmas pode ou não ser considerado um representante direto dos usuários.

Compreendemos que os ambos os perfis de conselheiros de CORAS possuem densas *territorialidades* nas regiões que representam. Seus envolvimento com as comunidades de moradores, serviços, e mesmo com as políticas participativas são evidentes. Acreditamos que a diferenciação entre os dois perfis se dá no âmbito do tipo de solidariedade que os instigaram a buscar o cargo. Os conselheiros cuja vinculação se deu a partir da condição de usuários, claramente buscaram o CMAS instigados sentimentos de co-responsabilização pelas condições dos outros usuários, com a execução da política e dos serviços. Eles acreditaram ser capazes de ajudar as pessoas a superarem as condições que eles próprios enfrentam e/ou enfrentaram, bem como perceberem seus conhecimentos nessas vivências reconhecidos. Já os de vinculação a partir da condição de trabalhadores se sentiram convocados a exercer o cargo a partir da ausência de usuários dispostos, cumprindo uma função que não é reconhecida como originalmente deles. Mesmo assim não podemos ignorar que o senso de solidariedade em querer atuar como conselheiro de CORAS, doando seu tempo sem qualquer remuneração e lutar pelo melhoramento da assistência social na região e bastante íntegro.

## 4.2 Interferência do poder público

Quando questionados sobre a interferência do poder público em seu trabalho, dois conselheiros a avaliaram como existente e positiva, cinco como existente e negativa e três como inexistente. Também obtivemos uma resposta que falou que ela existia e era tanto positiva quanto negativa, citando exemplos de ambos os aspectos.

Os conselheiros que identificaram a interferência do poder público como positiva enunciaram ou a participação do articulador regional<sup>39</sup> como o elemento que contribui para a região ou que o poder público, quando solicitado, se fazia presente nas CORAS e buscava maneiras de ajudar a região. Uma dessas respostas ainda explicou que as divergências com o poder público ocorriam nas plenárias do Conselho e não nas regiões.

Todas as respostas que identificaram como negativa a intervenção estatal foram trazidos argumentos de que a falta de documentação a respeito de como devem funcionar as burocracias de acesso e manutenção dos convênios, bem como a falta de clareza sobre como suas prestações de contas devem ser realizadas dificultam muito o funcionamento das entidades que trabalham com assistência social. Em dois casos os entrevistados trouxeram a consideração de que o poder público dificulta a articulação dentro das CORAS por desconsiderá-las como o meio legal de articulação da região, propondo outros encontros com as instituições a fim de organizar reivindicações e negociações frente a dificuldades que elas encontram. Esses conselheiros fizeram referência ao articulador regional, citando que este, quando inexperiente e sem conhecimento sobre como dar seguimento as discussões e ajudar aos usuários e instituições, torna o processo inseguro, sem um apoio claro do poder público. Três deles alegaram também que os conselheiros sofrem “forte coerção” por parte do poder público, e que o governo tenta impedir que o CMAS avalie os serviços municipais, negando acesso a documentos e, muitas vezes, ameaçando as entidades com a possibilidade de encontrar “falhas” em suas

---

<sup>39</sup> O articulador regional é um cargo da FASC que possui entre suas atribuições acompanhar os serviços dentro de cada região, aproximando o gestor da realidade de cada serviço, e auxiliar no seu funcionamento esclarecendo sobre as normas legais, idas e vindas de documentação, bem como se fazer presente nas reuniões de CORAS.

prestações de contas caso seus funcionários que são conselheiros realizem qualquer avaliação negativa.

Outras interferências anunciadas como negativas foram a falta de diálogo entre as secretarias municipais, uma vez que a assistência social necessita de um diálogo constante com as políticas de habitação, saúde e educação, e que as mudanças legais a nível federal chegam aos usuários, entidades e trabalhadores sem uma possibilidade de adaptação a realidade do município e, muitas vezes, sem clareza sobre as consequências que elas trazem. A falta de capacitações para os usuários e entidades prestadoras de serviço por parte do poder público também foi trazida por dois conselheiros.

A resposta que trouxe tanto elementos negativos quanto positivos traz que o poder público é “detentor do saber técnico e legal da assistência social”, o que o faz ter uma visão mais ampla do processo, e por isso “ter uma consciência que pode vir a iluminar a compreensão das entidades e usuários”. Ao longo de sua trajetória esse conselheiro se viu provocado/instigado por essa ideia e passou a buscar maior embasamento legal e conhecimento técnico sobre a PNAS. Na visão dessa pessoa, o contato com esse posicionamento de maior saber técnico-legal, quando instigante e gerador de capacitação do conselheiro é uma intervenção positiva, mas quando se apresentam de forma “humilhante” e “distanciadora” é bastante negativo.

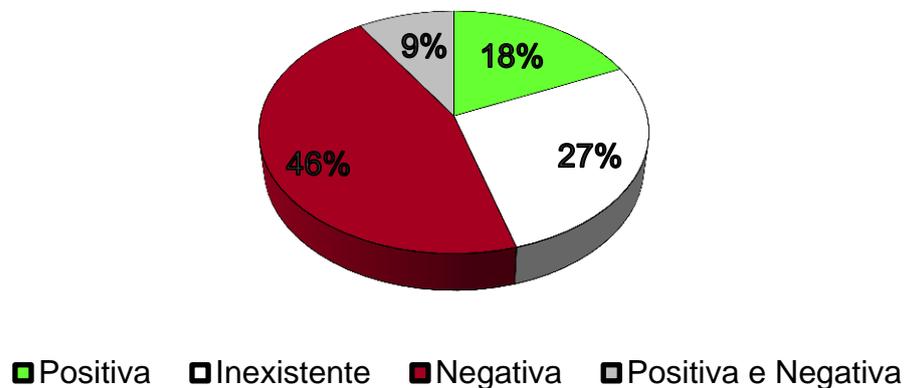
Abaixo trazemos uma tabela com a sistematização das respostas e um gráfico com relação ao percentual da consideração das intervenções.

**Tabela 1 – Interferência do poder público**

<b>Identificação da interferência</b>	<b>Resposta</b>	<b>Número e percentual de vezes que se repetiu</b>
<b>Interferência existente e positiva</b>	Sempre que pedido, o poder público se faz presente e ajuda a região.	<b>01 9%</b>
	As divergências com o poder público se dão nas plenárias e não nas CORAS.	<b>01 9%</b>
	O articulador regional se faz sempre presente e está sempre tentando ajudar as entidades.	<b>01 9%</b>
<b>Interferência inexistente</b>	Poder público não interfere nas funções de conselheiro de CORAS.	<b>03 27%</b>
<b>Interferência existente e negativa</b>	Falta de documentação sobre o funcionamento, burocracias e prestações de contas dos convênios.	<b>05 45%</b>
	Dificulta a mobilização da região através da CORAS por propor outros espaços para discussão e solução dos problemas.	<b>02 18%</b>
	Articulador regional, quando inexperiente dificulta o trabalho das CORAS.	<b>02 18%</b>
	Poder público coage os conselheiros.	<b>03 27%</b>
<b>Interferência existente, negativa e positiva</b>	Poder público detém o conhecimento sobre a PNAS e pode instigar ou inibir o seu estudo e apropriação.	<b>01 9%</b>

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 1 - Interferência do poder público**



Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Analisando a tabela a cima se percebe a presença do articulador regional como figura controversa. Ela aparece como elemento positivo quando auxiliando as entidades, e negativo quando inexperiente. Entendemos essa dualidade como um potencial na figura de um bom profissional. Contudo, também enxergamos que ao considerar o articulador regional relacionado apenas as entidades suspeitamos de um indicativo de distanciamento entre o poder público e as *subjetividades* dos usuários.

O volume de respostas que consideram como “inexistente” a intervenção do poder público nos surpreenderam bastante. Quase um terço do total (27%), elas não identificaram nenhuma presença do poder público. Nos questionamos sobre o que eles entendem como “poder público”. Outra consideração é que talvez essas respostas estejam, de alguma forma, relacionadas com o sentimento de “não reconhecimento”, manifestado por outros conselheiros, da legitimidade das CORAS. Dois entrevistados trouxeram o comentário de que o poder público, ao propor outros espaços de discussão com entidades e usuários, dificulta a articulação da população e o trabalho dos conselheiros. A proposição por parte do poder público de outros espaços ao invés do reconhecimento das CORAS evidencia uma falha comunicativa dentro do CMAS. O sentimento de “coerção” manifestado também traz um indicativo de falha comunicativa e/ou de condições de suporte do Conselho aos interesses das CORAS e/ou às denúncias do poder público.

A maioria das respostas obtidas, quase metade (46%), considerou a interferência como negativa e citaram problemas quanto a documentações e prestações de contas. As dificuldades e conflitos com relação à transparência de dados, fornecimento de documentos e prestações de contas pelo poder público se evidencia em diversos pontos da pesquisa, aparecendo em vários pontos das entrevistas e nas atas lidas. Mais adiante comentaremos mais sobre esses pontos.

Outra surpresa que tivemos foi pela resposta que descreveu a intervenção tanto positiva quanto negativa. Entendemos que ideia de o saber do poder público se mostrar como instigador ao estudo e busca por capacitação técnica é bastante esperançosa. Mesmo quando enunciou o aspecto negativo da humilhação e do distanciamento que a forma como esse saber pode ser apresentado, ainda percebemos um grande otimismo quanto ao posicionamento do poder público. Entretanto, o percentual de 46% de percepção da intervenção do poder público como negativa mostra que não é essa a percepção da maioria.

#### **4.3 Grau de dificuldade das funções de conselheiro do CMAS**

A parte do “Dale Conselheiro” referente à dificuldade em executar as funções de conselheiros de CORAS foram organizadas segundo três características, as relacionadas à região, ao CMAS e ao dinheiro público. Pedimos que cada um atribuísse os valores entre 1 e 5 ao grau de dificuldade de cada função, compreendendo a progressão de 1 (um) como “Muito Fácil”, 2 (dois) como “Fácil”, 3 (três) como “Regular”, 4 (quatro) como “Difícil” e 5 (cinco) como “Muito Difícil”. Conforme comentado anteriormente, essas atribuições foram feitas em entrevista e foram respondidas com comentários bastante pertinentes. Sempre ao fim da aplicação questionamos se os conselheiros identificavam alguma função que não fora perguntada, bem como se havia alguma outra pergunta que eles consideravam que deveríamos fazer. Em nenhuma das vezes foi trazido que alguma função não estava no “Dale Conselheiro”, mas um conselheiro considerou que deveríamos fazer uma pergunta sobre a “dificuldade de ser conselheiro” de forma geral. Infelizmente isso ocorreu ao fim das aplicações e conseguimos perguntar a apenas três pessoas. Essas respostas trouxeram um elemento bastante relevante para a compreensão da dificuldade de conseguir cumprir com as funções de conselheiro do CMAS.

Em nossa tabela atribuímos cores aos graus de dificuldade das respostas, sendo verde “Muito Fácil”, verde claro “Fácil”, branco “Regular”, rosa “difícil”, e vermelho “Muito Difícil”, com o objetivo de visualizar melhor o seu quadro geral, Analisamos o número de vezes que cada resposta se repetiu em cada pergunta, dentro de cada grupo (em relação à região, ao CMAS e ao dinheiro público), e no total. No intuito de manter incógnita a identidade dos conselheiros e regiões atribuímos aos mesmos uma letra, em ordem alfabética de A até K.

Trazemos na próxima página o quadro em que atribuímos cores aos graus de dificuldades do Questionário/Entrevista “Dale Conselheiro!”, bem como a tabela em que sistematizamos as respostas numerais, analisando cada grupo junto com os comentários feitos. Conforme comentado anteriormente, desde a primeira aplicação percebemos que junto com a atribuição do valor de dificuldade os entrevistados trouxeram alguns comentários bastantes pertinentes para a pesquisa. Assim, trazemos após as tabelas, reflexões sobre os comentários relacionados a cada questão.

**Quadro 5 – Atribuição de cores às dificuldades**

<b>1</b> <b>Muito fácil</b>	<b>2</b> <b>Fácil</b>	<b>3</b> <b>Regular</b>	<b>4</b> <b>Difícil</b>	<b>5</b> <b>Muito difícil</b>
<b>Mais de um valor atribuído</b>				

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Quadro 6 – Nível de dificuldade do exercício das atribuições dos conselheiros**

PERGUNTAS	REGIÕES										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Conhecer AS na região	2	2	2	5	5	3	4	3	2	4	3
Mobilizar AS na região	5	5	4	4	4	4	5	5	4	2	3
Avaliar AS da região	1	4	3	2	5	5	1	3	5	1	1
Ajudar AS na região	4	2	4	1	1	4	1	4	4	5 (usuário) e 2 (entidade)	4
Compreender funcionamento CMAS	4	3	4	4	5	2	2	5	4	3	2
Discutir o funcionamento CMAS na região	2	3	2	5	3	2	5	5	5	2	4
Avaliar o funcionamento CMAS	2	3	3	5	4	3	3	5	5	5	5
Compreender gestão \$\$ público	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5
Discutir gestão \$\$ público	4	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5
Avaliar gestão \$\$ público	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Os quadros a cima mostra que as maiores dificuldades dos conselheiros são as relativas ao dinheiro público, que todos os conselheiros consideram, no mínimo, “Difícil”, mas com a grande maioria entendendo como “Muito Difícil”. Esses dados estão, de certa forma, ligado as manifestações de intervenção negativa do poder público com relação a problemas nas prestações de contas. Apesar de encontrarmos uma menor dificuldade nas atribuições de “Conhecer a assistência social da região” e “Avaliar a assistência social da região”. Entendemos que essas menores dificuldades estão relacionadas ao fato de os conselheiros serem por bastante tempo moradores das regiões e possuem forte *territorialidade* nas mesmas. Entretanto, nenhuma das atribuições teve menos de quatro respostas de nível “Difícil” ou “Muito Difícil”. A seguir discutiremos mais minuciosamente essas dificuldades.

#### **4.3.1** Dificuldades das funções ligadas à região

Em nossa compreensão as atribuições dos conselheiros quanto à sua região representam a ligação direta com a possibilidade de ampliação das *subjetividades* trazidas ao CMAS e, logo, estão diretamente ligadas ao potencial de *horizontalidade* das deliberações. É através do envolvimento dos saberes da região a partir da mobilização dos trabalhadores e usuários que podemos ampliar a gama de opiniões e conhecimentos a serem considerados nas plenárias e, conseqüentemente, em suas deliberações.

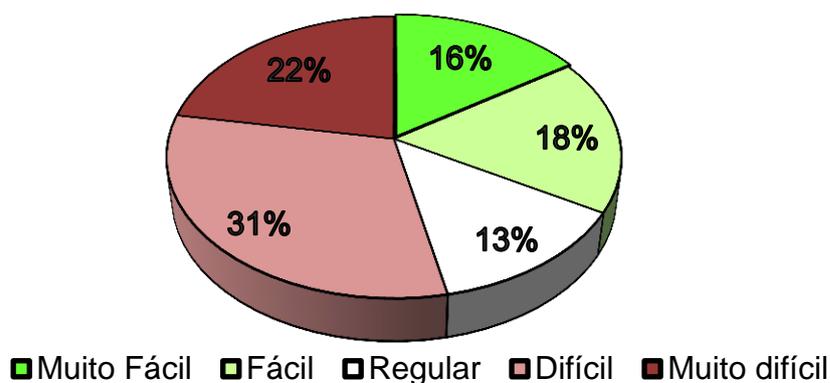
A seguir trazemos a tabela e o gráfico em que organizamos as repostas com relação às dificuldades:

**Tabela 2 - Agrupamento das atribuições quanto à região**

Questões	1 Muito Fácil	2 Fácil	3 Regular	4 Difícil	5 Muito difícil	TOTAL
Conhecer AS na região	0	4 (36%)	3 (27%)	2 (18%)	2 (18%)	11 (100%)
Mobilizar AS na região	0	1 (9%)	1 (9%)	5 (45%)	4 (36%)	11 (100%)
Avaliar AS da região	4 (36%)	1 (9%)	2 (18%)	1 (9%)	3 (27%)	11 (100%)
Ajudar AS na região	3 (25%)	2 (17%)	0	6 (50%)	1 (8%)	12 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>07</b>	<b>08</b>	<b>06</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>45</b>

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 2 - Dificuldade das atribuições quanto à região**



Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Apesar de no geral as atribuições quanto à região serem as que tiveram a maior incidência de respostas “Muito Fácil” e “Fácil” (16% e 18%) de todas as categorias, ainda assim obtivemos um número maior de conselheiros que as consideraram “Difícil” e “Muito Difícil” (31% e 22%). As atribuições “Conhecer a assistência social na região” e “Avaliar a assistência social da região” foram as que

tiveram o menor número de respostas “Difícil” e “Muito Difícil”, apenas 04 (quatro) respostas, o que pode ter relação direta com o longo tempo de moradia dos entrevistados. Três dessas quatro respostas alegaram que a dificuldade é devido à larga extensão da região, enquanto que a outra fez referência ao grande número de serviços.

A seguir trazemos a tabela em que sistematizamos as manifestações trazidas pelos entrevistados.

**Tabela 3 – Manifestações sobre as funções quanto à região**

<b>Comentários feitos sobre as funções</b>	<b>Percentual com que apareceram</b>
Dificuldade em conhecer os serviços da região por essa ser muito extensa.	<b>3</b> <b>27%</b>
Linguajar técnico dificulta a mobilização dos usuários.	<b>8</b> <b>73%</b>
Entidades dificultam a mobilização dos usuários.	<b>6</b> <b>55%</b>
Poder público dificulta a mobilização da região através da CORAS por propor outros espaços para discussão e solução dos problemas.	<b>2</b> <b>18%</b>

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

A pergunta referente a “Mobilizar a assistência social da região” trouxe elementos bem interessantes. Ela foi a atribuição referente a região considerada a mais difícil pelos entrevistados, com 82% das respostas como “Difícil” e “Muito Difícil”. Dez dos onze conselheiros (91%) alegaram que a dificuldade está na mobilização dos usuários, uma vez que os serviços públicos e as instituições

conveniadas possuem a obrigação de se fazer presentes<sup>40</sup>. Desses, oito trouxeram a fala de que o vocabulário muito técnico, tanto dos profissionais do poder público como das entidades, dificultam bastante a apropriação por parte do usuário.

Ao responderem a essa questão, 06 dos conselheiros (55%) disseram que as entidades prestadoras de serviço dificultam a mobilização dos usuários. Segundo eles, as instituições não os preparam nem mesmo estimulam as pessoas atendidas a se apropriar de seus direitos e participar das reuniões de CORAS por medo da avaliação de seus serviços. Considerando que o mandato como conselheiro é também uma capacitação dos cidadãos para a participação política e que 10 dos 11 entrevistados trabalham em instituições de assistência social, nos questionamos o quanto há de condições para a promoção e capacitação do usuário nos serviços.

Dois conselheiros trouxeram novamente o depoimento de que o poder público desarticula essa mobilização, realizando outras reuniões (com o Orçamento Participativo, diretamente só com as entidades ou com lideranças comunitárias) para trazer respostas aos questionamentos e pensar soluções para as dificuldades da região. Segundo eles, a não utilização dos espaços das CORAS para construir ações e trazer respostas a esse espaço faz com que o usuário não encontre significado nas discussões e na sua participação.

Quanto à dificuldade de ajudar a assistência social na região, outra resposta que também nos trouxe reflexões foi a que atribuiu dois valores a questão. Segundo esse conselheiro a dificuldade de ajudar as entidades é “Fácil”, uma vez que em geral elas apenas trazem questões a respeito de burocracias documentais e de prestações de contas. Já ajudar os usuários é “Muito Difícil”, pois as questões trazidas dizem respeito às dificuldades de estar em situação de vulnerabilidade ou risco social, demandando uma integração efetiva entre o financiamento público, a geração de serviços e programas, bem como a qualificação dos mesmos.

#### **4.3.2 Dificuldades das funções ligadas ao CMAS**

Entendemos que as atribuições referentes ao CMAS anunciam sobre quanto os conselheiros conseguem compreender, utilizar e (re)criar meios para fazer com que

---

<sup>40</sup> Para manter os convênios as entidades conveniadas a FASC precisam ter um mínimo de 75% de presença nas reuniões de CORAS ao longo do ano.

as características e demandas das regiões sejam percebidas, atendidas e apoiadas pela gestão pública. Nesse sentido elas estão ligadas diretamente com o desenvolvimento e ampliação da *cidadania* dos conselheiros. É compreendendo como que o Conselho atua e delibera dentro das políticas municipal e nacional que o conselheiro pode levar as discussões e considerações realizadas nas CORAS, e é a partir da discussão sobre funcionamento do CMAS que ele pode avaliá-lo e otimizá-lo.

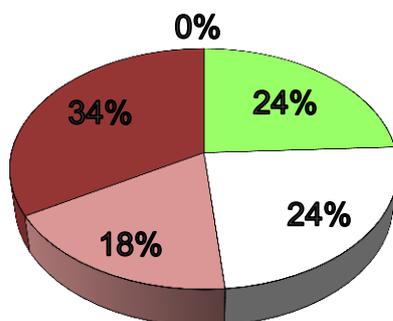
A seguir trazemos a tabela e gráfico em que sistematizamos as respostas quanto à dificuldade.

**Tabela 4 - Atribuições quanto ao CMAS**

Questões	1 Muito Fácil	2 Fácil	3 Regular	4 Difícil	5 Muito difícil	TOTAL
Compreender funcionamento CMAS	0	3 (27%)	2 (18%)	4 (36%)	2 (18%)	11 (100%)
Discutir o funcionamento CMAS na região	0	4 (36%)	2 (18%)	1 (9%)	4 (36%)	11 (100%)
Avaliar o funcionamento CMAS	0	1 (9%)	4 (36%)	1 (9%)	5 (45%)	11 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>00</b>	<b>08</b>	<b>08</b>	<b>06</b>	<b>11</b>	<b>33</b>

Fonte: Questionário/entrevista "Dale Conselheiro". Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 3 - Atribuições quanto ao CMAS**



□ Muito Fácil □ Fácil □ Regular □ Difícil □ Muito difícil

Fonte: Questionário/entrevista "Dale Conselheiro". Elaborado pelo autor, 2015.

Comparando as dificuldades das atribuições em relação à região e ao CMAS, verificamos que quanto ao Conselho houveram 12% a mais de respostas “Muito Difícil” e nenhuma resposta “Muito Fácil”, indicando considerável grau de dificuldade. Quando questionados sobre a compreensão a respeito do funcionamento do CMAS as respostas de “Difícil” e “Muito Difícil” trouxeram elementos bastante preocupantes. Três conselheiros disseram que não conseguiam entender seu funcionamento, sendo que um deles alegou já estar em seu segundo mandato. Quatro comentaram sobre a falta de conhecimento de resoluções, e de que muitas vezes não sabem como seguem as deliberações depois das plenárias. Dois trouxeram a consideração de que as plenárias são desorganizadas, e que as pautas muitas vezes são adiadas ou adiantadas dentro das plenárias sem que eles compreendam exatamente o porquê disso estar acontecendo.

Cruzando as resposta quanto a “Compreender o funcionamento do CMAS” com o grau de instrução não foi possível estabelecer nenhum tipo de relação. Obtivemos respostas “Fácil” e “Difícil” tanto entre os conselheiros com grau de pós-graduação, como entre os com ensino médio. Esse dado nos mostra que essa dificuldade vai além da capacitação escolar/acadêmica.

A seguir trazemos a tabela em que sistematizamos os comentários dos conselheiros.

**Tabela 5 - Manifestações sobre as funções quanto ao CMAS**

<b>Comentários feitos sobre as funções</b>	<b>Percentual com que apareceram</b>
Não compreendem seu funcionamento.	<b>3</b> <b>27%</b>
Falta de conhecimento sobre as resoluções.	<b>4</b> <b>73%</b>
Falta de organização das plenárias.	<b>2</b> <b>55%</b>
Não se discute o que está acontecendo nas regiões.	<b>4</b> <b>18%</b>
Questões trazidas das CORAS discutidas sem uma visão geral da cidade.	<b>1</b> <b>9%</b>
Linguagem técnica muito difícil.	<b>1</b> <b>9%</b>
Conselheiros que não participam das comissões não se apropriam das discussões do CMAS.	<b>3</b> <b>27%</b>
Falta de capacitação dos conselheiros.	<b>3</b> <b>27%</b>
Trocas de presidência dificultam a avaliação do CMAS.	<b>1</b> <b>9%</b>

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Quando questionados sobre o grau de dificuldade em discutir sobre o funcionamento do CMAS dois dos conselheiros que responderam “Fácil” trouxeram exemplos de como isso acontecia. O primeiro relatou que se havia discutido os horários de início e tolerância de espera para declarar se uma sessão teria ou não quórum, enquanto o segundo afirmou que diversas vezes se discutiu sobre o encaminhamento de processos para as comissões, com representantes das

mesmas trazendo que questões estão sendo tratadas em cada uma e quais os fluxos que elas estão seguindo dentro do Conselho.

Entre os entrevistados que atribuíram “Difícil” ao questionamento surgiram duas manifestações bastante descontentes com o CMAS. Ambos se mostraram indignados e também comentaram que no Conselho não se discutem as regiões, mas apenas burocracias e prazos impostos pelo poder público. Um disse que não consegue se enxergar “fazendo diferença” em sua função. Segundo ele outros espaços de deliberação são mais transparentes em seu funcionamento.

A questão com relação à avaliação do CMAS foi a que teve o maior número de respostas “Muito Difícil” (45%). Não houve comentários a respeito dela por parte dos conselheiros que atribuíram outro nível de dificuldade. Entre os comentários foi dito que as verdadeiras discussões políticas do Conselho ocorriam dentro das comissões, e não nas plenárias. Segundo eles os conselheiros que não conseguiam participar das comissões acabavam por votar sem consciência do que estavam fazendo, “*num levanta e baixa de crachá*”<sup>41</sup>. Outros repetiram a fala de que não se discute o que está ocorrendo nas regiões, indagando que faltam capacitações para que eles saibam o que fazer para ajuda-las. Um dos entrevistados trouxe que a linguagem é muito técnica, difícil de acompanhar, e que quando as demandas das CORAS apareciam nas plenárias elas eram discutidas como se acontecessem apenas naquela região, faltando de comparações para a construção de um “*sentimento geral*”. Outra consideração que este conselheiro fez foi a de que as inúmeras trocas da presidência do CMAS dificultaram bastante qualquer possibilidade de avaliação mais profunda<sup>42</sup>.

#### **4.3.3 Dificuldades das funções ligadas ao dinheiro público**

As atribuições referentes ao dinheiro público sinalizam o quanto o CMAS é realmente um espaço de gestão participativa e qual a real efetivação na ampliação da *cidadania*. É a partir da compreensão de como ocorre à gestão da verba pública e da participação nas deliberações sobre o seu destino que os conselheiros podem desenvolver planos de investimentos baseados nas realidades regionais.

---

<sup>41</sup> Nas plenárias do CMAS os conselheiros votam se são “a favor”, “se abstém” ou “contra” a sugestão de encaminhamento levantando o seu crachá.

<sup>42</sup> Desde o início do mandato a presidência, pela primeira vez ocupada por representantes da classe governamental, trocou cinco vezes.

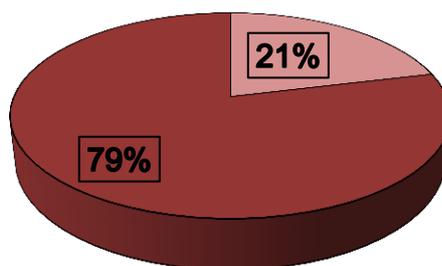
A seguir trazemos as tabelas e gráfico em que sistematizamos as respostas e comentários.

**Tabela 6 - Atribuições quanto ao dinheiro público**

Questões	1 Muito Fácil	2 Fácil	3 Regular	4 Difícil	5 Muito difícil	TOTAL
Compreender gestão \$\$ público	0	0	0	2 (18%)	9 (82%)	11 (100%)
Discutir gestão \$\$ público	0	0	0	3 (27%)	8 (73%)	11 (100%)
Avaliar gestão \$\$ público	0	0	0	2 (18%)	9 (82%)	11 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>07</b>	<b>26</b>	<b>33</b>

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 4 - Atribuições quanto ao dinheiro público**



■ Difícil ■ Muito difícil

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Tabela 7 – Manifestações sobre dinheiro público**

<b>Comentário</b>	<b>Número de vezes</b>	<b>Percentual</b>
<b>Prestações incorretas e incompletas</b>	<b>8</b>	<b>73%</b>
<b>Falta de capacitação dos conselheiros/linguagem muito técnica.</b>	<b>6</b>	<b>55%</b>
<b>Falta de tempo para estudar as prestações</b>	<b>5</b>	<b>45%</b>
<b>Não se avalia a gestão</b>	<b>8</b>	<b>73%</b>
<b>Não compreende nada da gestão de verba pública</b>	<b>5</b>	<b>45%</b>

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Os dados coletados nas entrevistas apontam que os conselheiros encontram grande dificuldade em relação a essas atribuições. Todos os entrevistados responderam “Difícil” e/ou “Muito Difícil” em todas as perguntas. Fica nítido que a dificuldade é independente do grau de instrução ou perfil. Apenas dois conselheiros não fizeram qualquer comentário com relação às atribuições, os outros nove (82%) disseram que as prestações de contas são apresentadas pelo gestor de forma incompleta e/ou com dados incorretos. Alguns conselheiros trouxeram que a forma como são apresentadas as prestações de contas são extremamente técnicas, e que eles não receberam nenhum tipo de capacitação para sua compreensão. Alegaram também que as datas em que as prestações são trazidas para as plenárias são muito perto do limite de tempo para serem avaliadas, impossibilitando que os conselheiros as estudem e as compreendam. Alguns anunciaram não compreender “*nada*” sobre a gestão do dinheiro público municipal. Apareceu com grande incidência a referência de que o CMAS não avalia a gestão financeira pública.

#### 4.3.4 Sistematização geral das dificuldades das funções

Ao sistematizarmos de forma geral as respostas sobre as dificuldades das funções dos conselheiros de CORAS fica nítida a grande dificuldade. As respostas “Difícil” e “Muito Difícil”, quando somadas, são superiores a soma de todas as outras três opções juntas. Em todos os casos elas representam mais de 50% das respostas e quando analisadas de forma geral aparecem o dobro de vezes que todas as outras somadas.

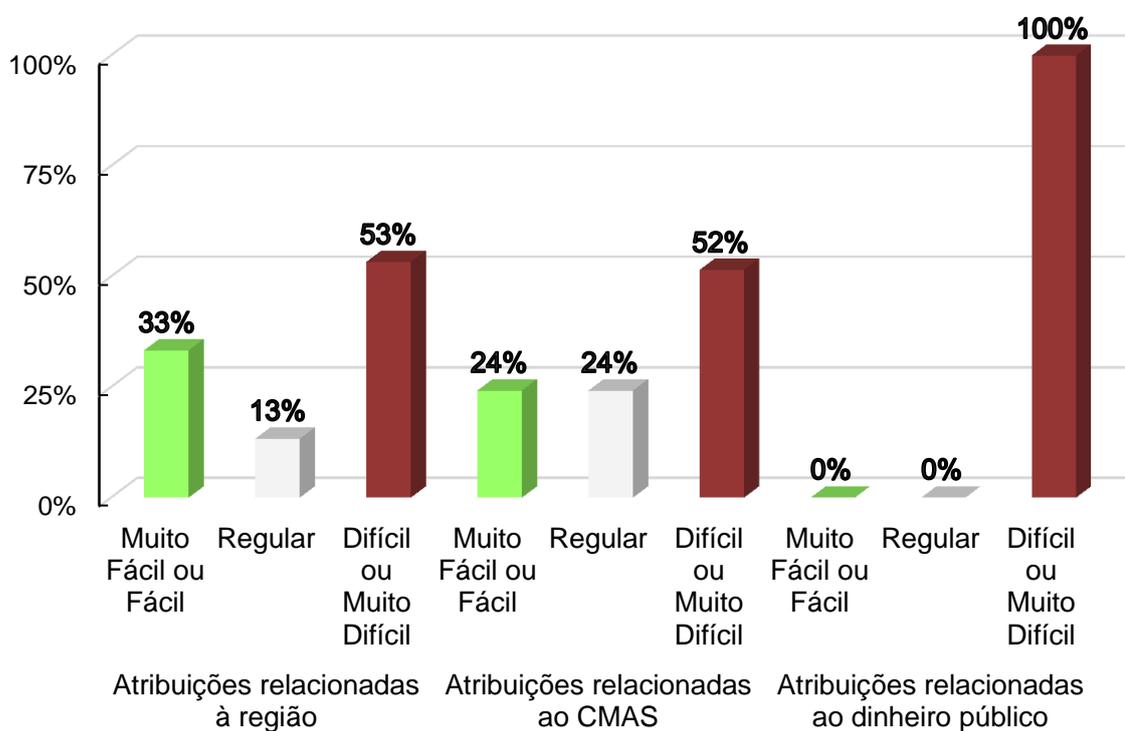
A seguir trazemos tabelas e gráficos em que sistematizamos esses dados.

**Tabela 8 – Dificuldade geral por atribuições**

Questões	1 Muito Fácil	2 Fácil	3 Regular	4 Difícil	5 Muito difícil	TOTAL
Atribuições relacionadas à região	07 (16%)	08 (18%)	06 (13%)	14 (31%)	10 (22%)	45 (100%)
Atribuições relacionadas ao CMAS	00	08 (24%)	08 (24%)	06 (18%)	11(33%)	33 (100%)
Atribuições relacionadas ao dinheiro público	00	00	00	07 (21%)	26 (79%)	33 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>07</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>47</b>	<b>111</b>

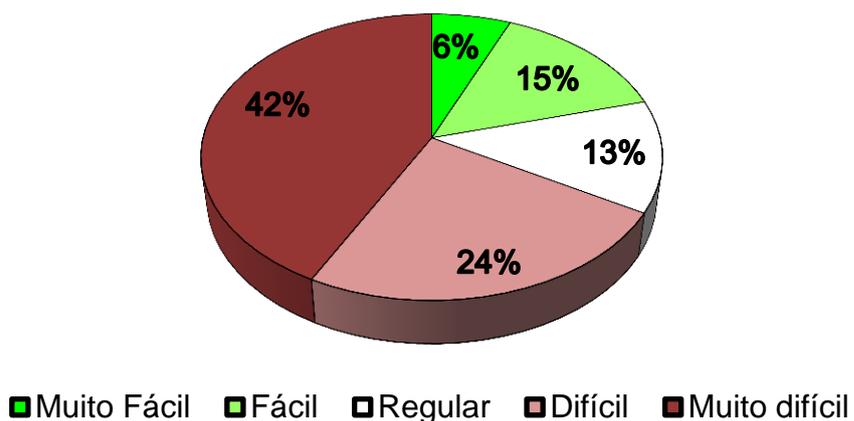
Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 5 - Dificuldade geral por atribuições**



Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 6 - Dificuldade em geral**



Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Podemos perceber que 66% das funções dos conselheiros de CORAS são consideradas “Difícil” ou “Muito Difícil”. Esses dados, quando cruzados com os perfis

dos conselheiros e seu grau de graduação mostram que independente da origem ou do nível de instrução é bastante complicado exercer as funções de conselheiro no CMAS. Consideramos que esses dados servem como indicativo de *autonomia-individual* e *autonomia-coletiva* muito baixas, uma vez que os conselheiros encontram grandes dificuldades em exercer suas atribuições e não recebem apoio suficiente das instituições públicas. Ao mesmo tempo são sinais de que a *cidadania* que está “garantida” legalmente é insuficiente na implementação do modelo de política participativa a qual ela se propõe, principalmente considerando que as dificuldades não estão associadas a formação dos conselheiros.

#### **4.4 Dificuldade de ser conselheiro**

A única adição que me foi sugerida pelos conselheiros ao longo da pesquisa foi a de questionar sobre a “dificuldade de ser conselheiro”, de forma geral. Infelizmente essa sugestão veio ao fim das entrevistas, me permitindo fazê-la apenas a três deles. No entanto os três repetiram um mesmo comentário, de que é muito difícil dar conta das reuniões e atribuições devido à falta de tempo. Todos trouxeram que as principais dificuldades são a grande quantidade de reuniões (CORAS, plenárias, comissões, entre outras que surgem ao longo do mandato), e que em geral elas ocorrem dentro do horário comercial. Obtivemos as respostas “Regular”, “Difícil” e “Muito Difícil”.

Em nossa experiência dentro do CMAS sentimos muito essas dificuldades em relação à disponibilidade de tempo e imaginávamos que esse elemento surgiria ao longo dos questionamentos sobre as funções dos conselheiros, o que até então não tinha ocorrido. Mesmo considerando que 10 dos 11 entrevistados trabalham em entidades de assistência social e que é possível que a função de ser conselheiro seja considerada uma das suas atribuições de seus trabalhos, o volume de horas necessárias para dar conta das reuniões dificulta muito que as outras atribuições consigam ser desempenhadas com qualidade.

A abertura da entrevista/questionário para outros questionamentos foi que possibilitou que essa dificuldade se mostrasse pelos entrevistados. Esse ponto nos reafirmou a importância das ferramentas metodológicas serem construídas considerando a experiência e visão do grupo o qual ela será aplicada, e, sempre que possível, se manter aberta para contribuições e melhorias.

#### 4.5 Como incentivar mais pessoas a quererem ser conselheiros

Essa foi outra pergunta que teve muitas repostas com elementos em comum, tendo em geral bastantes referências à ampliação da presença e capacitação dos usuários. Também foram feitas referências que uma maior dedicação ao trabalho e transparência por parte do poder público, bem como de maior organização do CMAS seriam pontos para incentivar essa participação.

A seguir trazemos a tabela em que sistematizamos essas repostas.

**Tabela 9 - Incentivar a ser conselheiro**

Resposta	Número de vezes	Percentual
Mais capacitação aos usuários.	7	63%
Mais trabalho e transparência do poder público.	5	45%
Maior participação dos usuários.	4	36%
Não sabe.	3	27%
Linguagem técnica mais acessível.	4	36%

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

O grande número de repostas salientando uma maior capacitação dos usuários nos faz questionar que tipo de qualificação seria necessária. Não questionamos aos conselheiros sobre isso, mas o trabalho evidencia que a graduação dos mesmos não aparenta influenciar a sua apropriação da política ou a execução de suas atribuições. Entretanto, associando essas manifestações com as de que seria necessária uma linguagem mais acessível, podemos pensar sobre uma capacitação de termos, expressões e linguagens. Talvez essas duas considerações somadas influenciem diretamente para uma maior participação dos usuários, mas devemos lembrar das considerações sobre o papel das entidades sócio assistenciais nessa

promoção, já que houveram comentários que as mesmas não teriam o hábito de trabalhar nesse sentido.

A maior transparência e trabalho do poder público quando compreendido como referente ao dinheiro público e sua gestão são manifestações que aparecem ao longo de toda a pesquisa.

#### **4.6 A CORAS como o CMAS na região ou apenas como um meio de acessá-lo**

Conforme comentado anteriormente, conselheiros e técnicos do CMAS solicitaram que realizássemos esse questionamento em nossa pesquisa. Apesar de considerar que as CORAS não desempenham o papel de CMAS na região simplesmente por não possuírem caráter deliberativo, mas apenas consultivo, imaginamos que a verdadeira resposta que eles buscavam seria do quanto os conselheiros de CORAS se sentem respaldados em organizar e discutir sobre a política de assistência social em cada região. Por mais que possuam o potencial para ser um espaço de discussões, amadurecimento, construção de estratégias e organização da região, sem o caráter deliberativo, é muito fácil que elas funcionem unicamente como meio de acesso ao conhecimento técnico e político do funcionamento do Conselho.

Abaixo trazemos a tabela em que sistematizamos as respostas obtidas.

**Tabela 10 - CORAS e CMAS na região**

<b>Resposta</b>	<b>Número de vezes</b>	<b>Percentual</b>
Meio de acesso ao CMAS.	7	63%
CMAS na região.	2	18%
Ambas as respostas.	1	9%
CORAS é o elo das demandas e o CMAS.	1	9%

Fonte: Questionário/entrevista “Dale Conselheiro”. Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme a tabela a cima mostra, a maioria dos conselheiros considera a CORAS como um meio de acesso ao CMAS (63%). As demais respostas apontam para um otimismo, tanto anunciando como um “elo” entre as demandas da população e as deliberações em plenária, como que elas teriam ambos os papéis. Entendemos esse otimismo como um indicativo de potencialidade dessas reuniões na promoção da politica deliberativa.

## 5. ESPACIALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE

Com o propósito de compreender a espacialização da PNAS em Porto Alegre tabelamos os dados do Observatório da Cidade de Porto Alegre<sup>43</sup>, que cruza os dados do município com os dados do Censo de 2010 do IBGE, com os do caderno “Leitura dos Territórios das Regiões da Assistência Social 2013”, organizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre através da FASC, mais os das planilhas de convênios aprovados pelo CMAS em 2013 e a planilha de convênios do setor de convênios da FASC. Reunimos os dados referentes aos atendimentos da assistência social na cidade, conjuntamente com os dados sobre renda da população, faixas etárias, número de pessoas portadoras de alguma deficiência<sup>44</sup> (PCD), sobre os serviços executados unicamente pelo poder público e os executados em parceria com entidades conveniadas. Agrupamos os serviços quanto as suas especificidades de atendimento, classificando como atendimento a crianças o SASE<sup>45</sup> (Serviço de Apoio Sócio Educativo de 06 a 14 anos), atendimento a adolescentes o Trabalho Educativo e o Pró Jovem Adolescente (ambos atendem a faixa etária de 14 a 18 anos), atendimento a idosos o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos (SCFV Idosos) e o atendimento a Pessoas portadoras de deficiência os SASE PCD, Trabalho Educativo PCD e vagas para PCDs em instituições especializadas. Não foram analisados os dados referentes aos atendimentos dos CRAS, CREAS, SAF, os serviços de Abrigagem e Casas Lar, bem como os referentes à população de rua (Ação Rua e Albergagem) devido à dificuldade de acessar os dados sobre a população que demanda o serviço, sobre o número e especificidade dos atendimentos, bem como a parceria com entidades conveniadas.

Com relação aos dados populacionais, consideramos que a demanda por serviço está concentrada na faixa de pobreza, ou seja, indivíduos que não possuem renda ou recebem até meio salário mínimo (pobres). Assim aplicamos o percentual

---

<sup>43</sup> <http://www.observapoa.com.br/>

<sup>44</sup> Os dados utilizados dizem respeito a deficiência auditiva, mental/intelectual, motora e visual.

<sup>45</sup> A partir da regularização da PNAS em 2013 surgiram as nomenclaturas de Serviços de Convivências e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para os serviços voltados especificamente a crianças, adolescentes e idosos. Apesar da prefeitura de Porto Alegre já adotar essa nomenclatura essa mudança ainda só foi aprovada pelo CMAS no que se refere ao atendimento de idosos.

das faixas etárias de cada região (crianças, adolescentes e idosos) ao geral das suas populações nas condições de renda pobre, obtendo assim, uma estimativa de cada população por faixa etária que necessita do serviço. A exceção do caso de pessoas portadoras de deficiência, que consideramos a população total independente da faixa de renda.

### **5.1 População e renda**

Trazemos a seguir a planilha organizada a partir dos dados referentes às faixas de renda dentro de cada região de Porto Alegre. As informações pertinentes a “população pobre” são utilizadas para se referir à renda mensal de até meio salário mínimo.

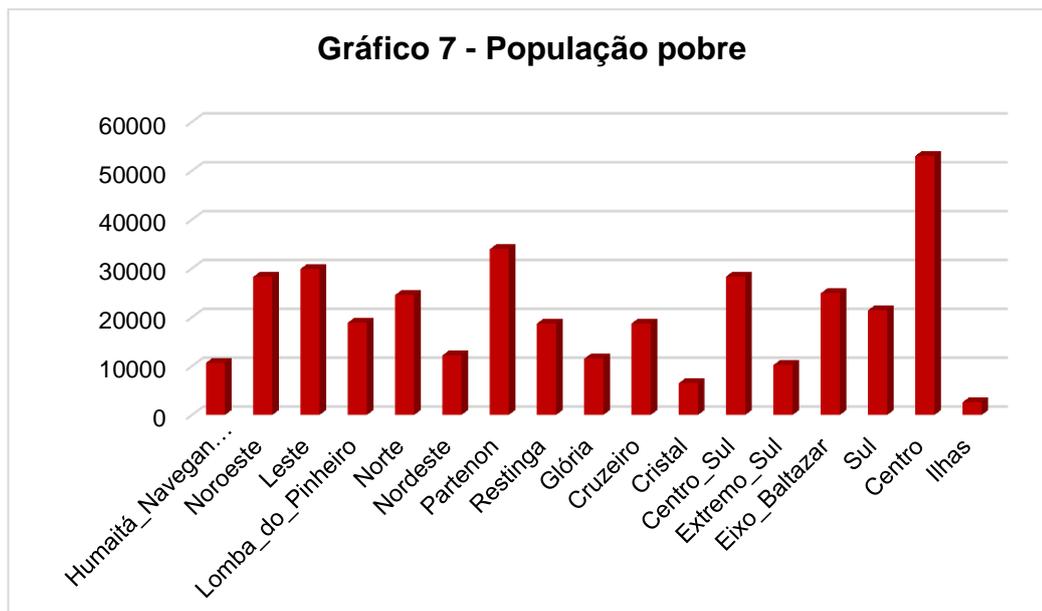
**Tabela 11 – População por faixa de rendimento**

<b>Número</b>	<b>Região</b>	<b>População total</b>	<b>População pobre</b>
<b>1</b>	Humaitá Navegantes	43.689	10.979
<b>2</b>	Noroeste	130.810	28.881
<b>3</b>	Leste	114.309	30.367
<b>4</b>	Lomba do Pinheiro	62.315	19.166
<b>5</b>	Norte	91.366	25.198
<b>6</b>	Nordeste	37.234	12.336
<b>7</b>	Partenon	118.923	34.384
<b>8</b>	Restinga	60.729	19.127
<b>9</b>	Glória	42.286	11.725
<b>10</b>	Cruzeiro	65.408	18.886
<b>11</b>	Cristal	27.661	6.646
<b>12</b>	Centro Sul	110.889	28.778
<b>13</b>	Extremo Sul	34.873	10.565
<b>14</b>	Eixo Baltazar	100.418	25.405
<b>15</b>	Sul	83.312	21.874
<b>16</b>	Centro	276.799	53.863
<b>17</b>	Ilhas	8.330	2.853
<b>TOTAL POA</b>		<b>1.303.058<sup>46</sup></b>	<b>361.033</b>

Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

A partir da tabela acima elaboramos mapas e gráficos da distribuição das faixas de renda evidenciando as concentrações dentro do município bem como o percentual do quanto elas representam dentro de cada região e em relação a Porto Alegre.

<sup>46</sup> Apesar de os dados do Observatório de Porto Alegre apresentar um outro valor para o total de habitantes do município, o somatório das populações das 17 regiões não atinge o dado do site. Para as presentes análises utilizamos o dado obtido pelo somatório ao invés do fornecido na expectativa de obter análises percentuais mais consistentes.



Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

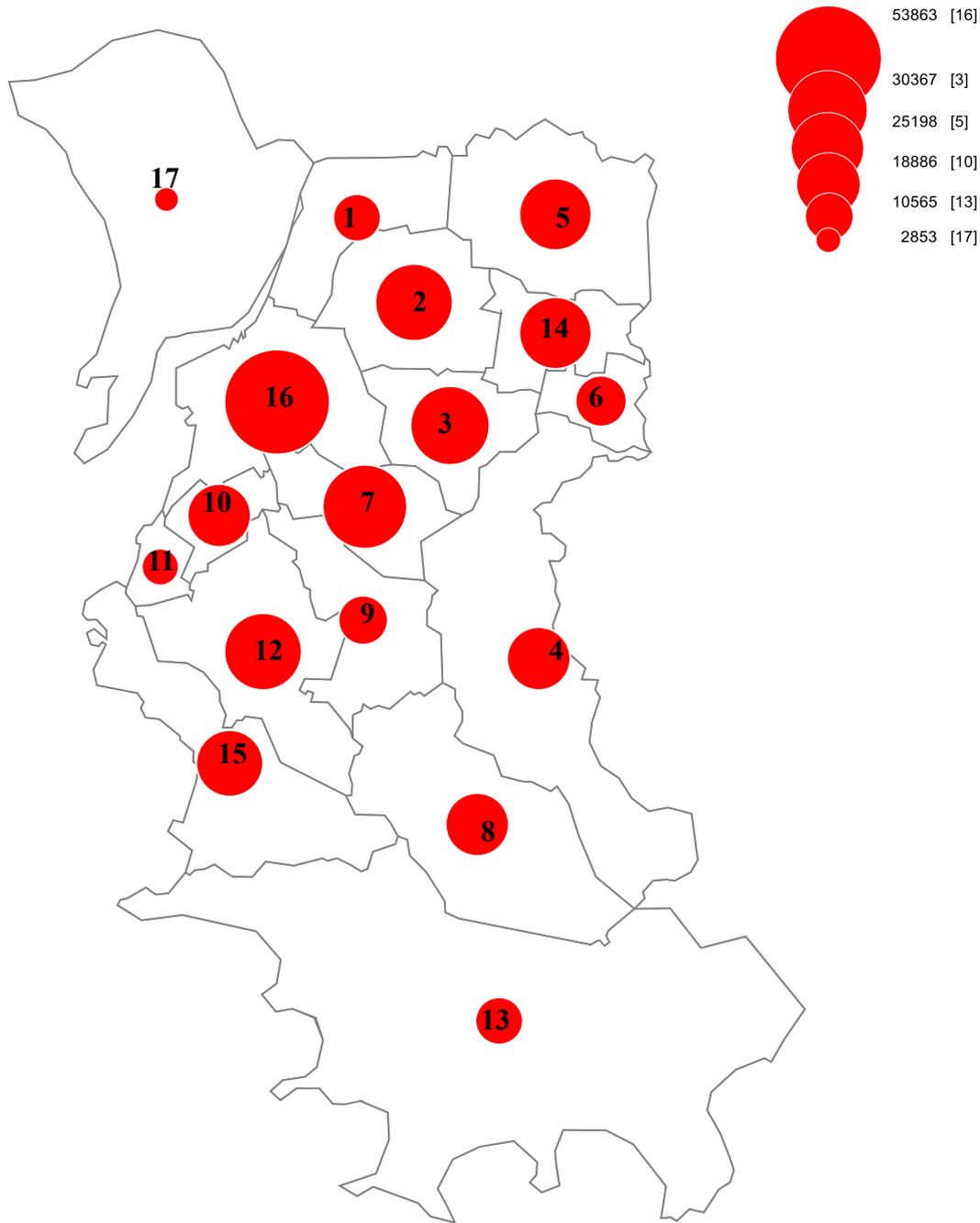
O gráfico a cima mostra que a população pobre dentro de cada região varia entre dois mil e oitocentos (Ilhas) e mais de cinquenta e três mil (centro). Conforme já mencionado anteriormente, utilizamos como parâmetro de pobreza os indivíduos que recebem salário de até  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo, e consideramos como população de cada região o total de indivíduos. Adotamos esse padrão por ser o mesmo utilizado pelo Observapoa, e assim facilitar a comparação entre os dados. A maioria das regiões da cidade possui entre dez e trinta mil habitantes pobres.

A seguir trazemos os mapas em que espacializamos esses dados bem como o quanto esses números representam percentualmente da população de cada região e do total de pobres de Porto Alegre.

## Mapa 1 – População Pobre

### População Pobre

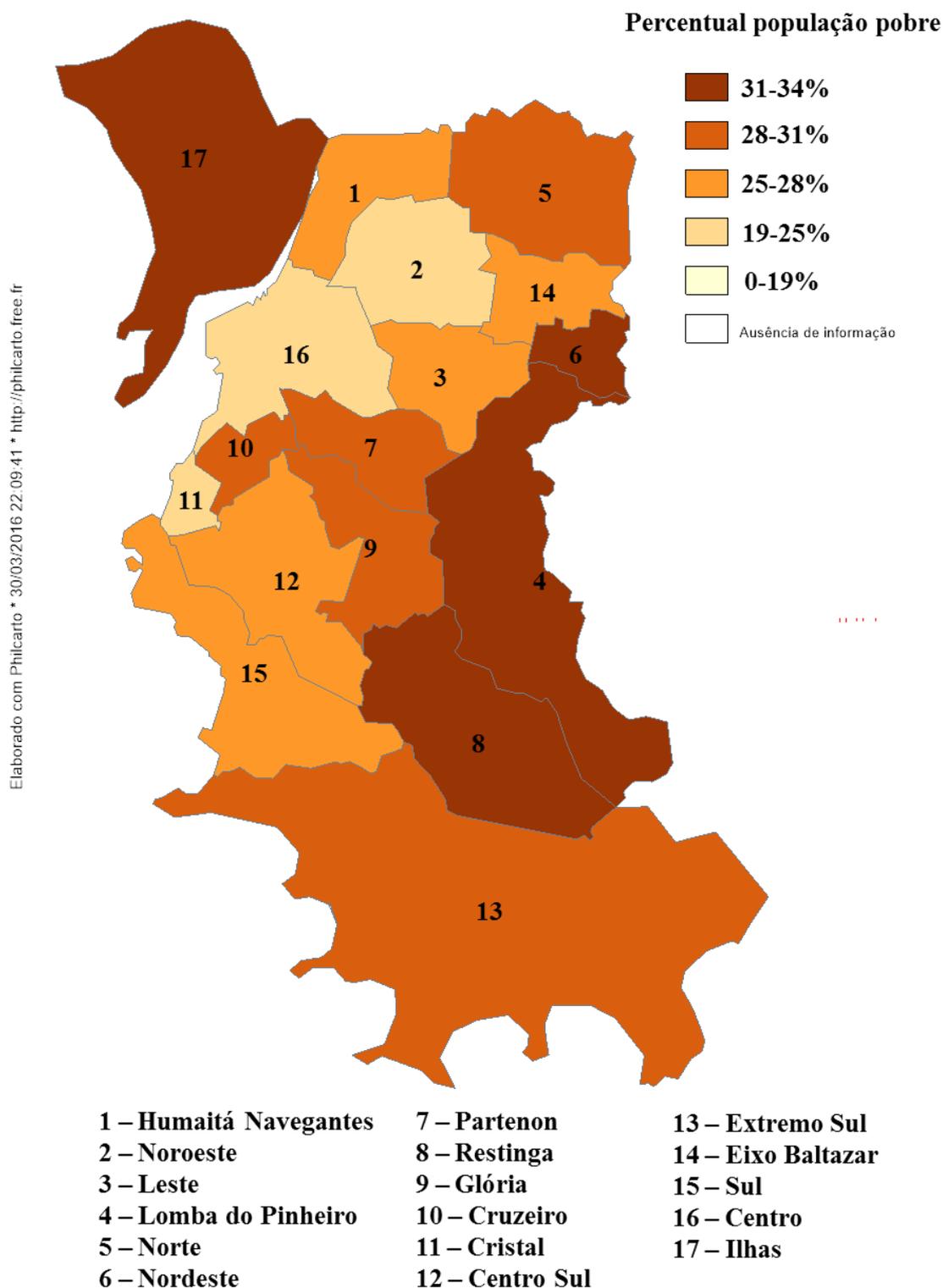
Elaborado com Phlicarto \* 31/03/2016 21:19:35 \* http://phlicarto.free.fr



- |                               |                        |                           |
|-------------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>1 – Humaitá Navegantes</b> | <b>7 – Partenon</b>    | <b>13 – Extremo Sul</b>   |
| <b>2 – Noroeste</b>           | <b>8 – Restinga</b>    | <b>14 – Eixo Baltazar</b> |
| <b>3 – Leste</b>              | <b>9 – Glória</b>      | <b>15 – Sul</b>           |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b>  | <b>10 – Cruzeiro</b>   | <b>16 – Centro</b>        |
| <b>5 – Norte</b>              | <b>11 – Cristal</b>    | <b>17 – Ilhas</b>         |
| <b>6 – Nordeste</b>           | <b>12 – Centro Sul</b> |                           |

Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

**Mapa 2 – Percentual da população pobre dentro da população da região**



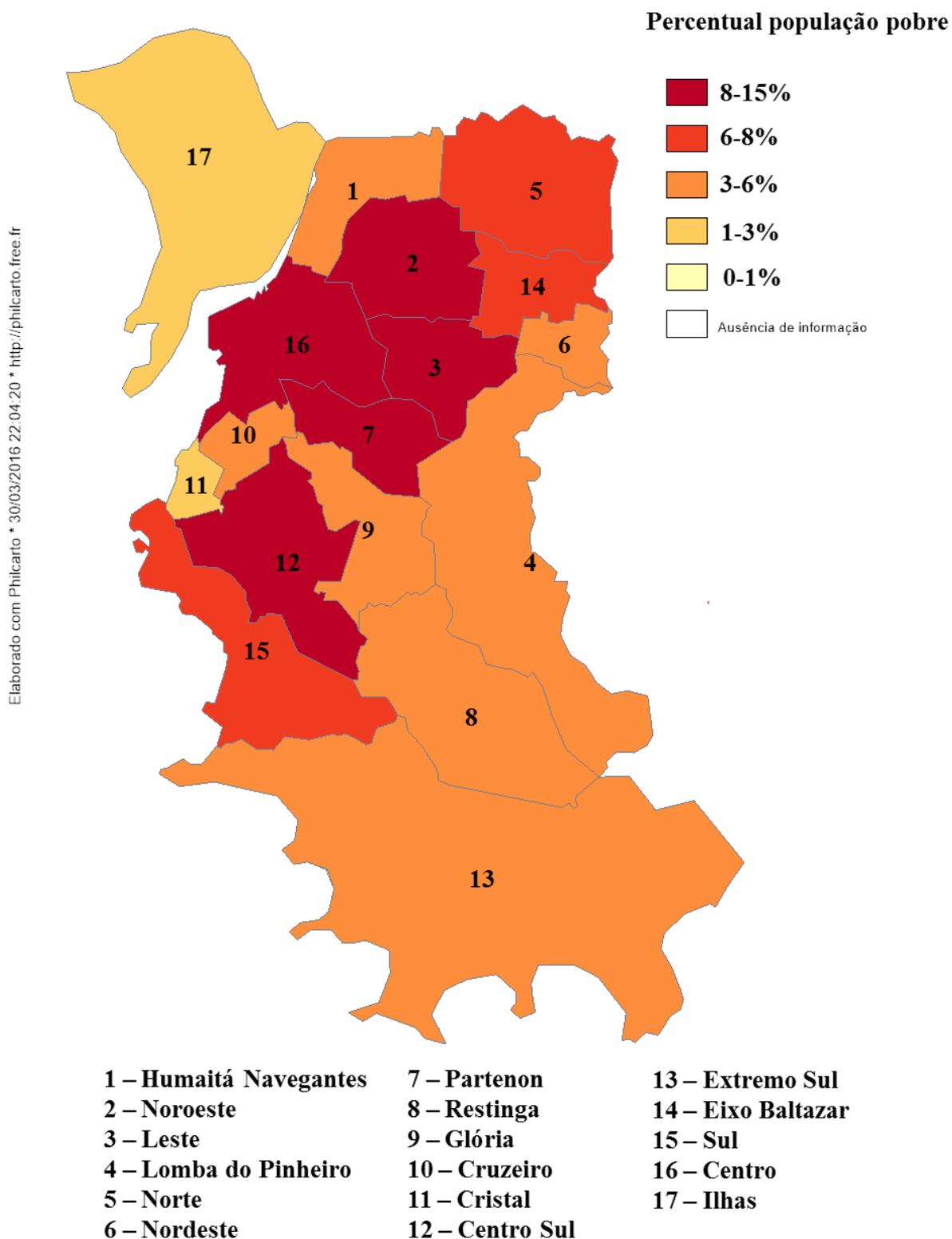
Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

O mapa 1 foi elaborado com o fim de melhor evidenciar a concentrações da população pobre dentro de cada região. Partimos do pressuposto que ela representa os cidadãos que mais necessitam de serviços sócio assistenciais e, conseqüentemente, onde encontraremos o maior numero de usuários.

O mapa 2 mostra uma relação percentual desse recorte populacional dentro do total de moradores de cada região. Essa relação nos mostra um indicativo do quanto cada região está em situação de risco ou vulnerabilidade social. Acreditamos que esse tipo de metodologia ajuda a ter mais elementos para analisar as prioridades de investimento público. Eles evidenciam que as regiões de maior percentual de pobreza são as regiões Nordeste, Lomba do Pinheiro, Restinga e Ilhas, com um percentual entre 31% e 34% dos seus habitantes dentro desta faixa de renda. Esses dados nos mostram o quanto a baixa renda é preocupante dentro de cada região, evidenciando quantas pessoas estão em situação de risco e vulnerabilidade social dentro do total de habitantes de cada região. Compreendemos que esse é um fator que ajuda a pensar sobre a prioridade de investimentos públicos em assistência social dentro de cada região.

A seguir traremos um mapa que mostra o percentual que essa população representa com relação ao total de pobres da cidade.

**Mapa 3 – Percentual da população pobre da região em relação à população pobre total de POA**



Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015

O mapa 3 mostra a relação percentual do quanto a região representa de concentração de pobres de Porto Alegre. Pensando numa priorização de investimentos dentro do município, e na articulação de estratégias de atendimento, entendemos que esses mapas ajudam no diagnóstico de que regiões da cidade representam as maiores zonas de risco e vulnerabilidade social da cidade. Conforme eles evidenciam, a faixa das maiores concentrações da população pobre dentro do município de Porto Alegre está em uma área que envolve a região Centro e seu entorno. As regiões Centro e Partenon estão no grupo das com maior concentração de pessoas pobres da cidade, seguidas das regiões Noroeste, Leste e Centro-Sul, variando entre 8% e 15% do total de pobres. Entendemos que esses dados estão relacionados com a área central ser a mais populosa do município, concentrando a maior parcela populacional em todos os recortes financeiros, com também elevado número de moradores das classes médias e altas. Essas considerações explicariam o porquê que essas regiões, mesmo apresentando um número absoluto de maior concentração de pobreza, não são as que apresentam um percentual mais elevado de pobres dentro do total de sua população. Assim, poderíamos considerar a possibilidade de uma divergência de priorização de investimentos demandados por cada região e ofertados pelo poder público municipal.

A seguir trazemos os dados referentes aos atendimentos de serviços voltados especificamente para crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), bem como as respectivas populações em Porto Alegre, em cada região e dentro das faixas de renda referentes à pobreza e miséria.

## **5.2 População criança e renda**

O atendimento sócio assistencial específico para crianças em Porto Alegre é representado pelo Serviço de Apoio Sócio Educativo (SASE), que através da implementação do SUAS vem passando por algumas problemáticas dentro do município. O SASE é o serviço mais desenvolvido por entidades e com o maior

número de atendimentos. Ele está presente em equipamentos públicos<sup>47</sup> de seis regiões da cidade (Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Restinga, Glória e Centro-sul). Esse serviço consiste no atendimento a crianças de 06 a 14 anos em turno inverso ao escolar, cinco dias por semana, quatro horas por dia. Organizado em turmas de até 25 educandos em que são realizadas atividades lúdicas, oficinas pedagógicas e recreativas, passeios e apoio escolar. O SASE também fornece lanche e almoço. Sua premissa é a de oferecer um espaço seguro de acolhimento para fortalecer o desenvolvimento pleno das crianças em situação de vulnerabilidade e risco social.

A partir da criação do SUAS o atendimento a essa faixa etária foi caracterizado como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 06 a 15 anos (SCFV de 06 a 15 anos). Diversas são as diferenças entre o SASE e o novo serviço proposto<sup>48</sup>, e o processo dessa transformação vem sendo um tanto conflituoso. Apesar de a prefeitura anunciar ao governo federal que a mudança já se constituiu e conveniar o serviço com entidades desde 2013 apenas com a nova nomenclatura, os meios legais para sua real implementação ainda não foram realizados. Para que o novo serviço seja legalmente constituído são necessárias a elaboração de um projeto técnico, de uma planilha orçamentária do financiamento estatal, bem como suas respectivas aprovações em plenária do CMAS. Durante o mandato de 2013 a 2015 foram realizadas reuniões do “GT Vínculo SUAS”, em que participaram o Orçamento Participativo (OP), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)<sup>49</sup> e Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Nessas reuniões foi organizado um projeto técnico como proposta de SCFV para crianças em Porto Alegre. Apesar do projeto técnico elaborado conjuntamente pelas diversas organizações, foi pedido pelas representações da sociedade civil que o CMAS não

---

<sup>47</sup> Quando um CRAS possui serviço de atendimento a crianças ele recebe o nome de CRAS AMPLIADO.

<sup>48</sup> As principais diferenças entre o SASE e o SCFV de 06 a 15 anos são o acréscimo de um ano na faixa etária, o número de educandos por turma (o SCFV de 06 a 15 anos aceita um máximo de 20 crianças) e os trabalhadores que os compõem (enquanto o SASE é composto apenas por coordenação, um educador social por turma, oficineiros, serviços gerais e cozinheiro, o SCFV de 06 a 15 anos conta com a equipe acrescida de profissionais da psicologia, serviço social, pedagogia, educação física, entre outros). Além disso, o foco de ambos os serviços são um pouco diferentes, enquanto o SASE possui um olhar mais voltado ao desenvolvimento individual das crianças, o SCFV de 06 a 15 anos foca mais na convivência comunitária e familiar.

<sup>49</sup> O FMDCA é conhecido por ser constituído pelas entidades que trabalham com assistência social e educação infantil, sendo conhecido também como “Fórum de Entidades”.

aprovasse tal projeto sem que o poder público apresentasse a planilha orçamentária de como custearia o serviço. Como tal planilha não foi apresentada Porto Alegre executa como SCFV de 06 a 15 anos o mesmo serviço de SASE, apenas com outra nomenclatura.

Além das questões quanto ao projeto técnico também ficam em aberto dúvidas quanto ao “co-financiamento” do serviço. Como fomento para a adequação ao SUAS o governo federal anuncia que os municípios que implementarem esse tipo de serviço terão parte de seu custo financiado pela União. Considerando que Porto Alegre anuncia que executa o SCFV de 06 a 15 anos e, portanto, possui direito a verba federal para apoiar a execução do serviço, porém, não apresenta ampliação em seu quadro técnico, foram realizados questionamentos tanto pelo CMAS quanto por representações de organizações da sociedade civil à prefeitura sobre seu real recebimento e a consequente utilização. Até o fim deste trabalho a prefeitura não prestou contas nem mesmo respondeu oficialmente esses questionamentos.

Abaixo trazemos a tabela, os gráficos e os mapas elaborados a partir dos dados sobre o atendimento sócio assistencial para crianças, bem como, da concentração da população pobre e da estimativa de crianças pobres dentro de cada região. A estimativa de crianças pobres é utilizada também como estimativa de demanda por atendimento.

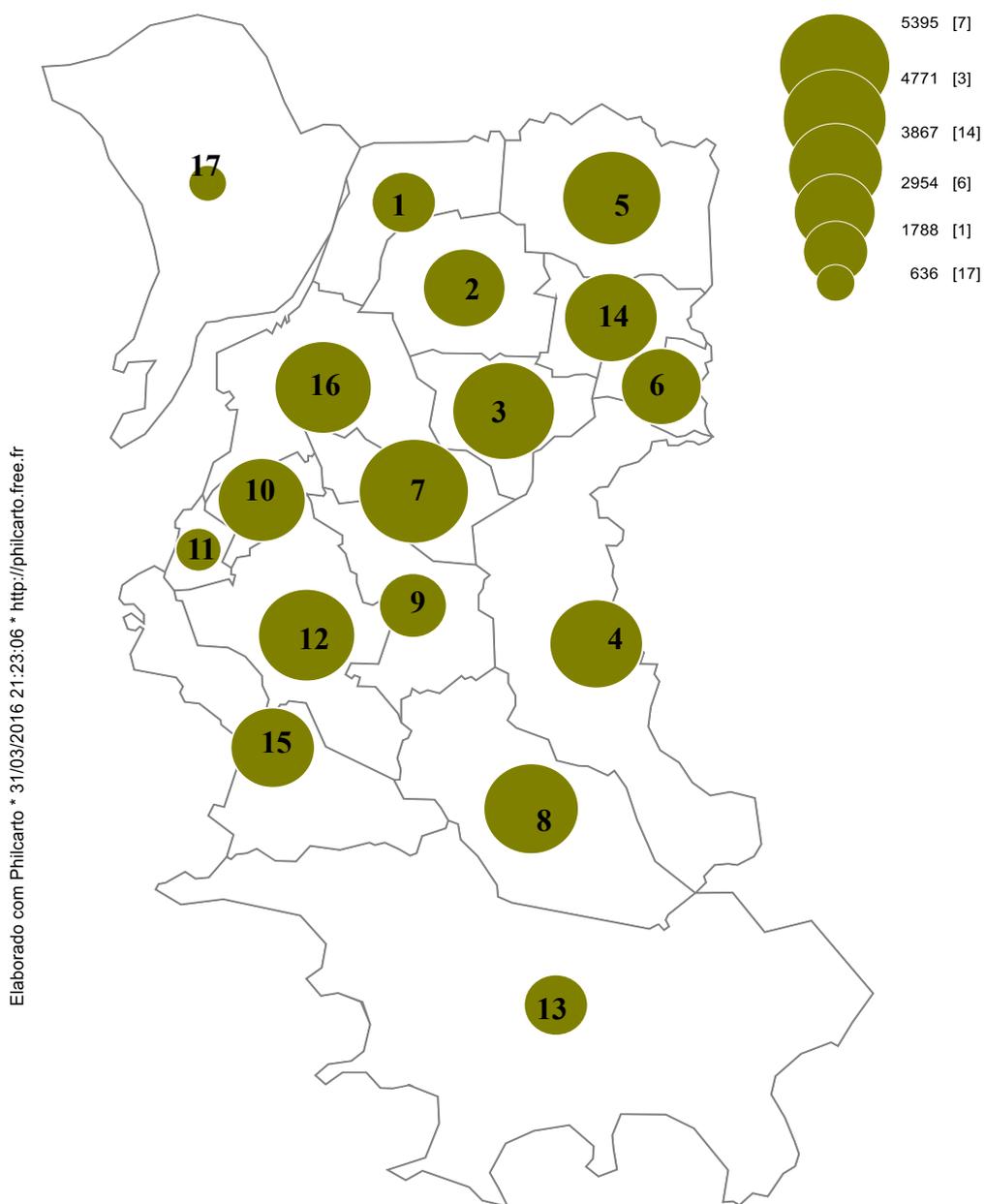
**Tabela 12 – População criança por faixa de rendimento**

Nº	Região	População	População pobre	População criança	População criança pobre <sup>50</sup>	Metas criança prefeitura	Metas criança conveniadas	Total metas criança
1	Humaitá Navegantes	43.689	10.979	7.117	1.788	0	520	520
2	Noroeste	130.810	28.881	13.634	3.009	0	125	125
3	Leste	114.309	30.367	17.958	4.771	120	1240	1360
4	Lomba do Pinheiro	62.315	19.166	12.683	3.900	120	460	580
5	Norte	91.366	25.198.	15.720	4.337	120	380	500
6	Nordeste	37.234	12.336	8.917	2.954	0	600	600
7	Partenon	118.923	34.384	18.664	5.395	0	760	760
8	Restinga	60.729	19.127	12.764	4.020	120	880	1000
9	Glória	42.286	11.725	7.533	2.088	80	720	800
10	Cruzeiro	65.408	18.886	11.741	3.390	0	1.060	1.060
11	Cristal	27.661	6.646	3.818	917	0	380	380
12	Centro Sul	110.889	28.778	16.164	4.196	120	380	500
13	Extremo Sul	34.873	10.565	6.160	1.866	0	400	400
14	Eixo Baltazar	100.418	25.405	15.286	3.867	0	600	600
15	Sul	83.312	21.874	12.245	3.215	0	240	240
16	Centro	276.799	53.863	21.928	4.266	0	680	680
17	Ilhas	8.330	2.853	1.856	636	0	300	300
<b>TOTAL POA</b>		<b>1.303.058</b>	<b>361.033</b>	<b>20.4188</b>	<b>54.615</b>	<b>680</b>	<b>9725</b>	<b>10405</b>

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

<sup>50</sup> A estimativa de crianças pobres foi calculada aplicando a média de crianças de cada região às respectivas populações pobres de cada uma.

## Mapa 7 – População criança pobre



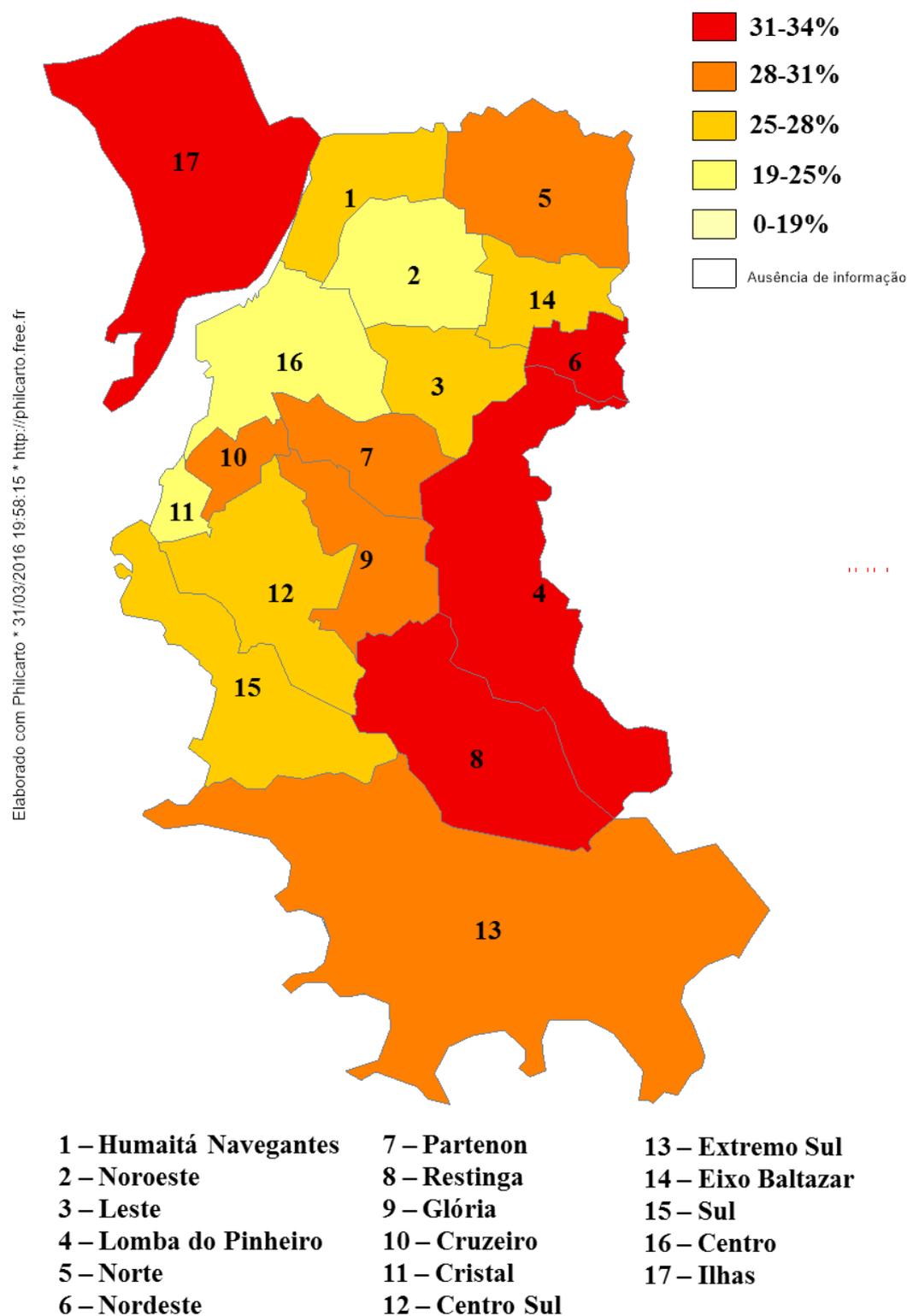
<b>1 – Humaitá Navegantes</b>	<b>7 – Partenon</b>	<b>13 – Extremo Sul</b>
<b>2 – Noroeste</b>	<b>8 – Restinga</b>	<b>14 – Eixo Baltazar</b>
<b>3 – Leste</b>	<b>9 – Glória</b>	<b>15 – Sul</b>
<b>4 – Lomba do Pinheiro</b>	<b>10 – Cruzeiro</b>	<b>16 – Centro</b>
<b>5 – Norte</b>	<b>11 – Cristal</b>	<b>17 – Ilhas</b>
<b>6 – Nordeste</b>	<b>12 – Centro Sul</b>	

Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015

Conforme a tabela e o gráfico a cima mostram, as regiões que apresentam a maior estimativa de crianças pobres são as regiões Leste, Norte, Partenon, Restinga Centro-Sul e Centro, variando entre 4.020 e 5.395 crianças que necessitam de atendimento sócio assistencial. Já as regiões que possuem as menores estimativas de demanda são as regiões Humaitá-Navegantes, Cristal, Extremo-Sul e Ilhas, variando entre 636 e 1.866 crianças pobres.

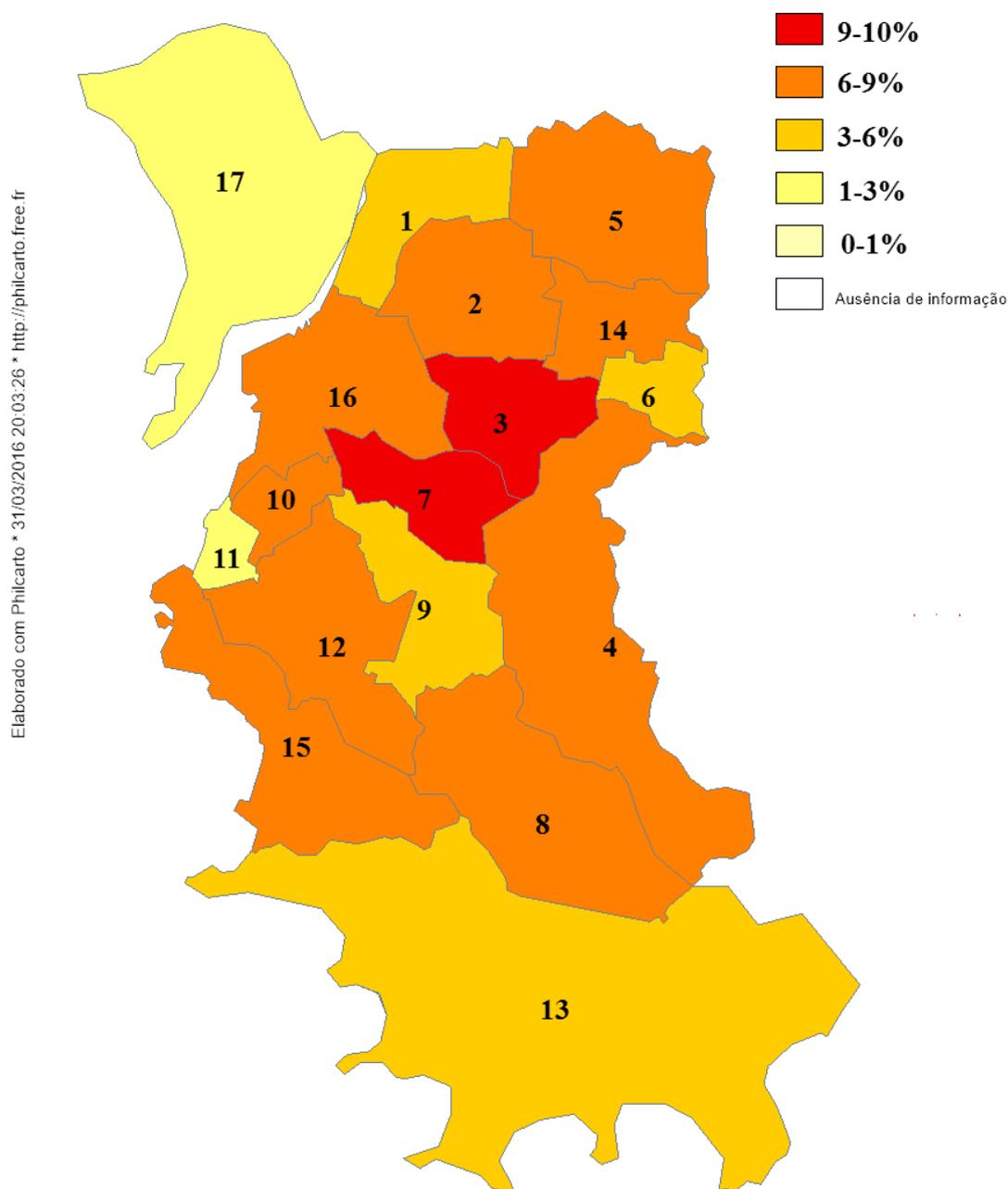
Compreendendo que a verba municipal não é voltada exclusivamente para a assistência social e, portanto, se fazendo necessária a elaboração de estratégias de gestão e uma avaliação quanto à priorização de investimentos públicos construímos mapas para ajudar tais análises. Consideramos nessas análises uma gestão municipal ampla e o funcionamento do Orçamento Participativo, em que cada região elege uma hierarquia de prioridades entre suas demandas. Embasados nessas ideias construímos dois tipos de mapas, o primeiro analisando o quanto que a estimativa de crianças pobres em cada região representa dentro do total de crianças de cada região e o segundo analisa percentualmente o que esse número representa dentro do total de crianças pobres da cidade. A seguir trazemos os referidos mapas.

**Mapa 8 – Percentual de crianças pobres dentro da população de crianças da região**



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

**Mapa 9 – Percentual de crianças pobres dentro da população de crianças pobres de POA**



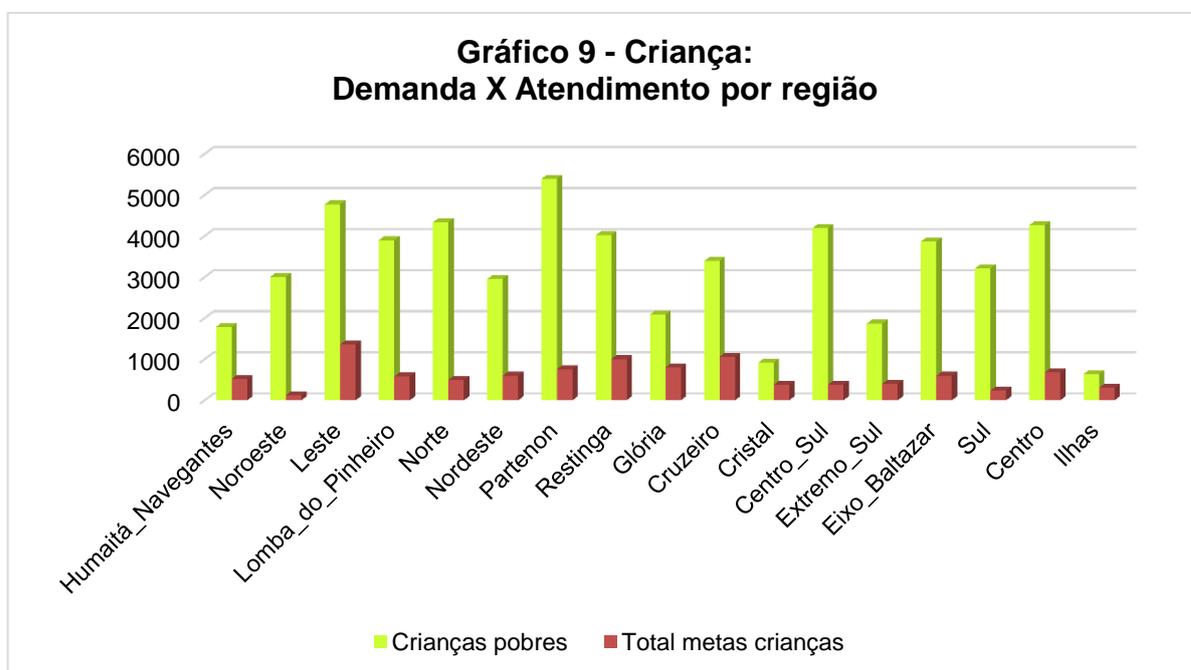
- |                        |                 |                    |
|------------------------|-----------------|--------------------|
| 1 – Humaitá Navegantes | 7 – Partenon    | 13 – Extremo Sul   |
| 2 – Noroeste           | 8 – Restinga    | 14 – Eixo Baltazar |
| 3 – Leste              | 9 – Glória      | 15 – Sul           |
| 4 – Lomba do Pinheiro  | 10 – Cruzeiro   | 16 – Centro        |
| 5 – Norte              | 11 – Cristal    | 17 – Ilhas         |
| 6 – Nordeste           | 12 – Centro Sul |                    |

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme os mapas a cima evidenciam, a distribuição da população de crianças pobres segue o mesmo padrão do geral da população nessa faixa de renda no município, com as regiões Leste e Partenon concentrando cada uma por volta de 10% do total de Porto Alegre, porém quando analisamos esse percentual dentro da população de crianças de cada região o panorama é um pouco diferente.

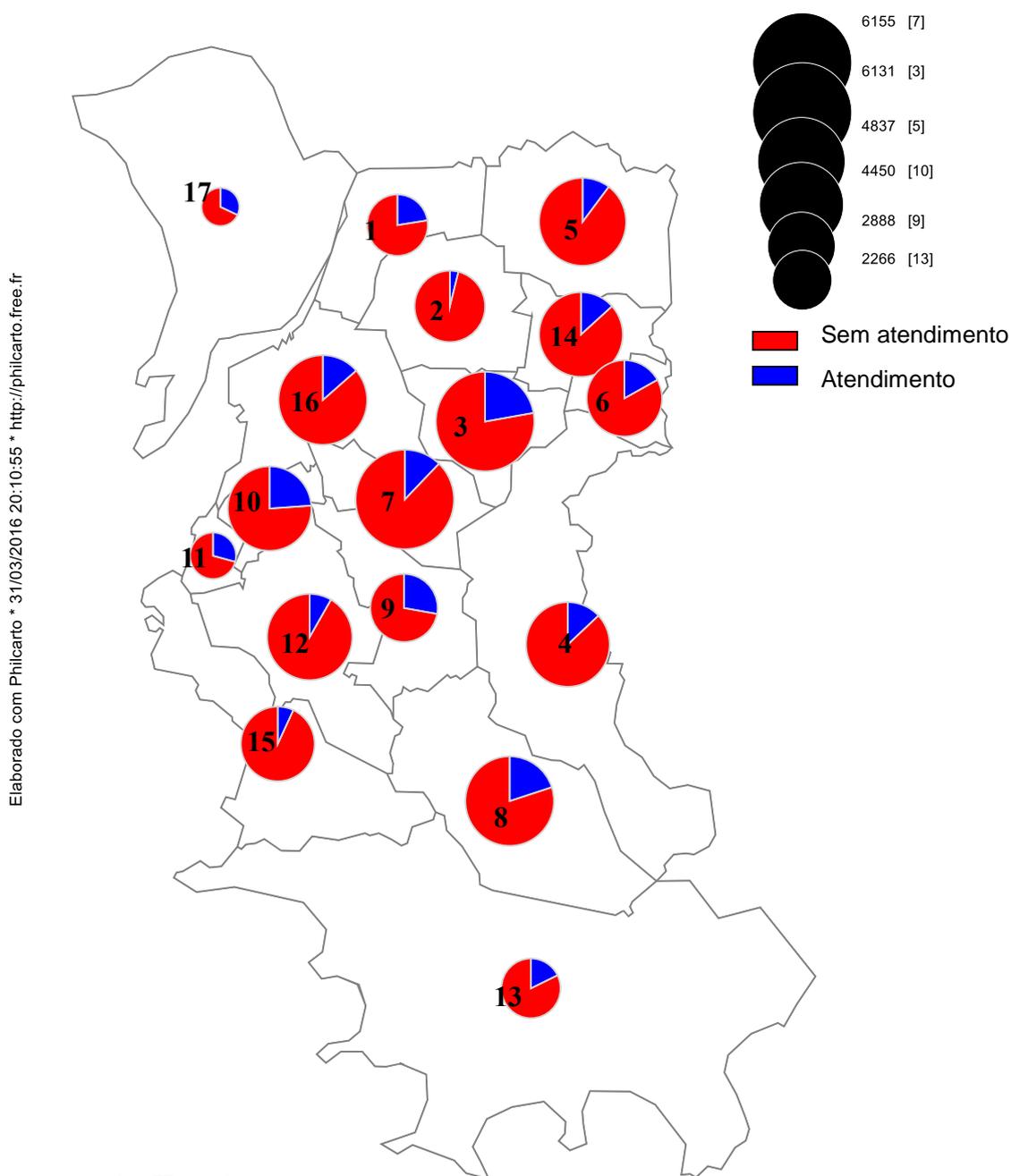
Estimamos que quatro das 17 regiões possuem mais de 30% de suas crianças dentro da faixa de pobreza, são elas Lomba do Pinheiro, Nordeste, Restinga e Ilhas. Esses dados nos fazem refletir no quanto a demanda por atendimento sócio assistencial para crianças deve ser priorizado em cada uma, mesmo que nenhuma delas esteja no montante de maior concentração de crianças pobres do município.

Com o objetivo de compreender a relação entre atendimento e demanda em cada região, bem como a relação entre a prestação de serviços totalmente públicos ou com o apoio de entidades sócio assistenciais especializamos e analisamos a seguir essas relações.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

## Mapa 10 – Relação entre demanda de crianças pobres e atendimento



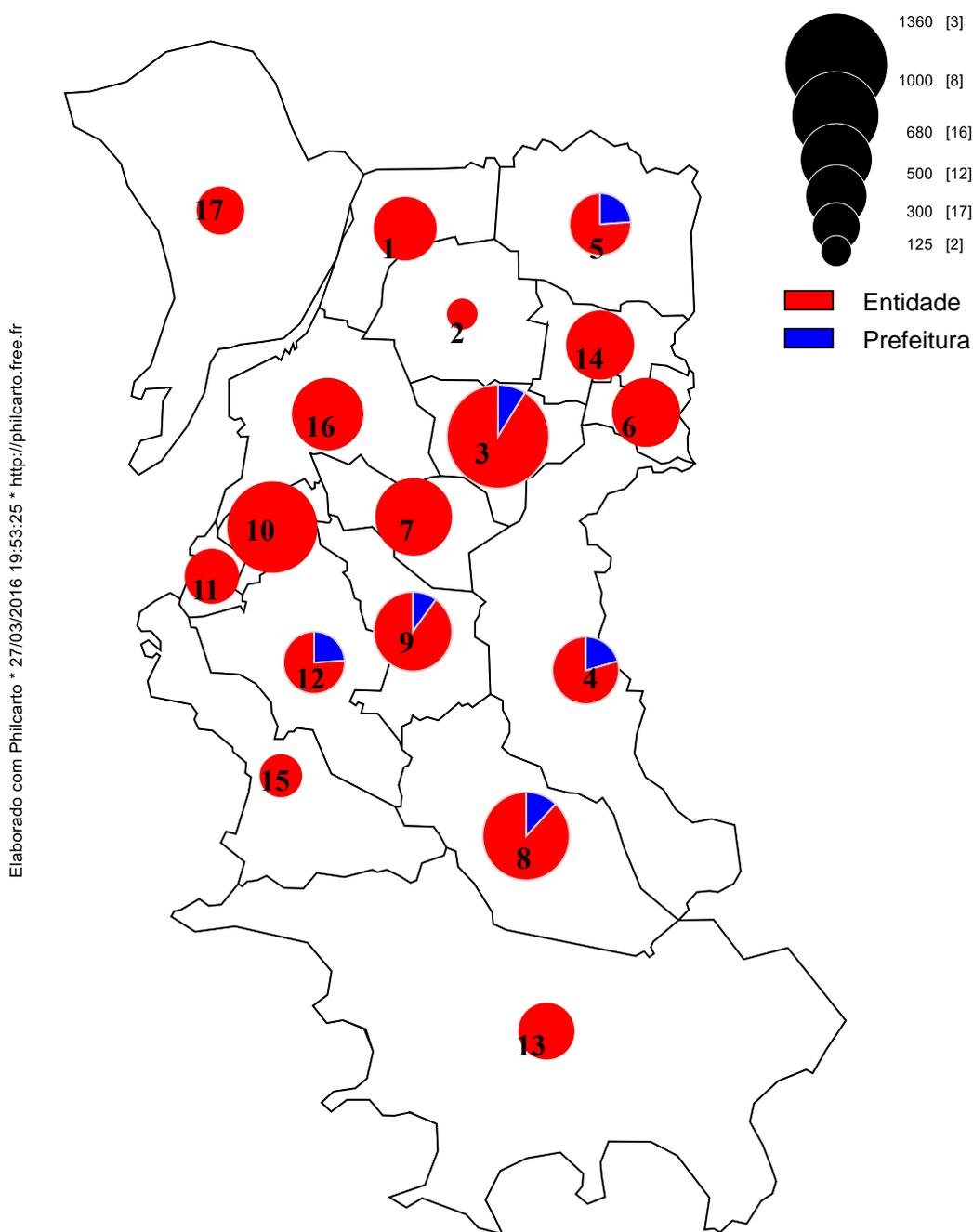
- |                              |                      |                         |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>1 – Humaitá</b>           | <b>7 – Partenon</b>  | <b>13 – Extremo Sul</b> |
| <b>2 – Navegantes</b>        | <b>8 – Restinga</b>  | <b>14 – Eixo</b>        |
| <b>3 – Leste</b>             | <b>9 – Glória</b>    | <b>Baltazar</b>         |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b> | <b>10 – Cruzeiro</b> | <b>15 – Sul</b>         |
| <b>5 – Norte</b>             | <b>11 – Cristal</b>  | <b>16 – Centro</b>      |
| <b>6 – Nordeste</b>          | <b>12 – Centro</b>   |                         |

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme o mapa e a tabela a cima mostram, a relação entre metas e estimativa de demanda por atendimento sócio assistencial para crianças não é proporcional. As regiões Partenon, Leste e Norte são as que apresentam a maior estimativa de demandas, mas apenas a região Leste apresenta um valor alto de metas em relação às outras regiões. Ao mesmo tempo a regiões que apresentam a menor estimativa de demanda, Cristal, Ilhas e Humaitá-Navegantes, também não são as que apresentam a menor quantidade de metas. A região que apresenta o maior percentual de atendimento da estimativa de demanda é a região das Ilhas, com 47%, todas as demais regiões não chegam aos 40% de atendimento, sendo que a grande maioria não chega nem aos 25%.

A seguir trazemos mapa e gráficos com o panorama geral de atendimento frente à estimativa de demanda de Porto Alegre, bem como o percentual de atendimento totalmente público e o executado com o apoio das instituições sócio assistenciais através de convênios com a prefeitura.

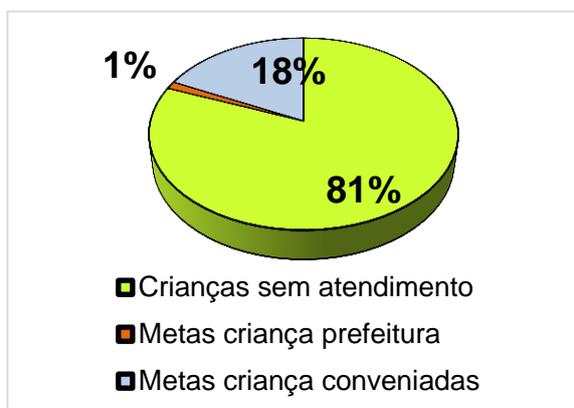
## Mapa 11 – Tipos de atendimentos às crianças



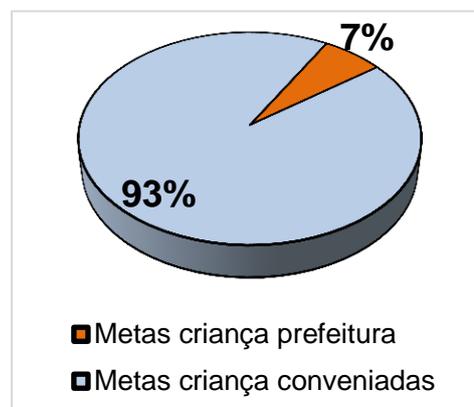
- |                              |                      |                         |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>1 – Humaitá</b>           | <b>7 – Partenon</b>  | <b>13 – Extremo Sul</b> |
| <b>Navegantes</b>            | <b>8 – Restinga</b>  | <b>14 – Eixo</b>        |
| <b>2 – Noroeste</b>          | <b>9 – Glória</b>    | <b>Baltazar</b>         |
| <b>3 – Leste</b>             | <b>10 – Cruzeiro</b> | <b>15 – Sul</b>         |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b> | <b>11 – Cristal</b>  | <b>16 – Centro</b>      |
| <b>5 – Norte</b>             | <b>12 – Centro</b>   |                         |
| <b>6 – Nordeste</b>          |                      |                         |

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

**Gráfico 10 – Criança:  
Demanda e atendimento em POA**



**Gráfico 11 – Criança:  
Tipos de atendimento em POA**



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Os gráficos a cima mostram o quanto a cidade falha em atender as crianças pobres com serviços sócio assistenciais. Das mais de 54 mil crianças pobres Porto Alegre fornece em torno de apenas 10 mil metas, o que significa percentualmente apenas 19% da demanda. Desses 19% apenas 1% é proveniente de espaços totalmente públicos. Os serviços da assistência social específicos para crianças estão presentes em todas as regiões da cidade e abrangem cerca de 19% da estimativa da demanda por atendimento da cidade. As regiões que apresentam maior número de metas são a Leste, a Cruzeiro e a Restinga, com respectivamente 1.360, 1.060 e 1.000 metas, o que representam 29%, 31% e 25% da estimativa de demanda em cada região. As regiões que atendem um maior percentual de atendimento a estimativa de demanda são Ilhas (47%), Cristal (41%) e Glória (38%). Conforme evidenciado no “Gráfico 9 - Criança: Demanda X Atendimento por região” o número de metas por região não acompanha proporcionalmente a estimativa por demanda. Esses dados evidenciam que Porto Alegre atende por volta de apenas 20% da estimativa de demanda, e que a cidade não atende as regiões considerando as maiores concentrações de necessitados, nem mesmo considerando o percentual de crianças pobres dentro de cada região.

Das 10.285 metas da cidade, ou seja, crianças que recebem atendimento, 9.725 são executadas com apoio de entidades conveniadas, o que corresponde a um total de 93% do atendimento municipal. Apenas seis regiões da cidade possuem algum atendimento realizado totalmente pelo poder público são Leste, Norte, Lomba do Pinheiro, Restinga, Glória e Centro Sul, representando respectivamente 10%, 32%, 26%, 14% e 32% do atendimento em cada região. Esses dados mostram que a cidade conta basicamente com atendimentos da rede conveniada, evidenciando uma enorme significância do papel das instituições dentro do município, compreendendo que estas possuem o domínio dos serviços voltados a essa população, uma vez que 11 das 17 regiões, por volta de 65%, não possuem atendimento executado pelo poder público.

### **5.3 População adolescente e renda**

Porto Alegre possui dois serviços de assistência social voltados para adolescentes, o Pró-Jovem Adolescente e o Trabalho Educativo. O Trabalho Educativo é um serviço que foi criado pelo Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na década de 90. Posteriormente surgiu o Pró-Jovem Adolescente, de construção governamental. Os dois serviços são voltados para adolescentes de 14 a 18 anos e são executados em parcerias com entidades não governamentais. Ambos buscam promover o desenvolvimento integral do adolescente, com atividades pedagógicas e lúdicas, apoio escolar e introdução ao mundo do trabalho através de oficinas específicas (padaria, confeitaria, informática, auxiliar administrativo, teatro, dança, artes circenses, entre outros).

Assim como o atendimento a crianças, o atendimento a adolescentes também vem passando por transformações e polêmicas a partir da instauração do SUAS. Segundo o SUAS, esse tipo de atendimento necessita ser organizado a partir do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 15 a 17 anos (SCFV de 15 a 17 anos). Diferente do SCFV de 06 a 15 anos, o SCFV de 15 a 17 anos não possui descrição tão rigorosa, sugerindo uma metodologia a ser criada a partir do Pró-Jovem Adolescente, mas com os acréscimos de profissionais da psicologia, serviço

social, pedagogia, educação física, entre outros. Apesar disso, no “GT Vínculo SUAS” também foi elaborado um projeto técnico de SCFV para adolescentes, com diversas discussões que alteravam inclusive as faixas etárias propostas pelo Governo Federal<sup>51</sup>. Assim como no caso do SCFV de 06 a 15 anos, esse serviço também é anunciado como executado pelo município, sendo todos os convênios a partir de 2013 assinados com esse nome, mesmo que seu projeto técnico não tenha sido aprovado pelo CMAS por falta de dados do poder público sobre seu financiamento e gestão da verba da União.

Abaixo trazemos a tabela, os gráficos e os mapas dos dados referentes aos serviços para adolescentes, a concentração populacional de pobres e a estimativa de adolescentes pobres (considerada também como estimativa de demanda por atendimento).

---

<sup>51</sup> Nas discussões foram trazidos argumentos que defendiam que os serviços deveriam ser executados como SCFV de 06 a 14 anos e SCFV de 14 a 18 anos.

**Tabela 13 – População adolescente por faixa de rendimento**

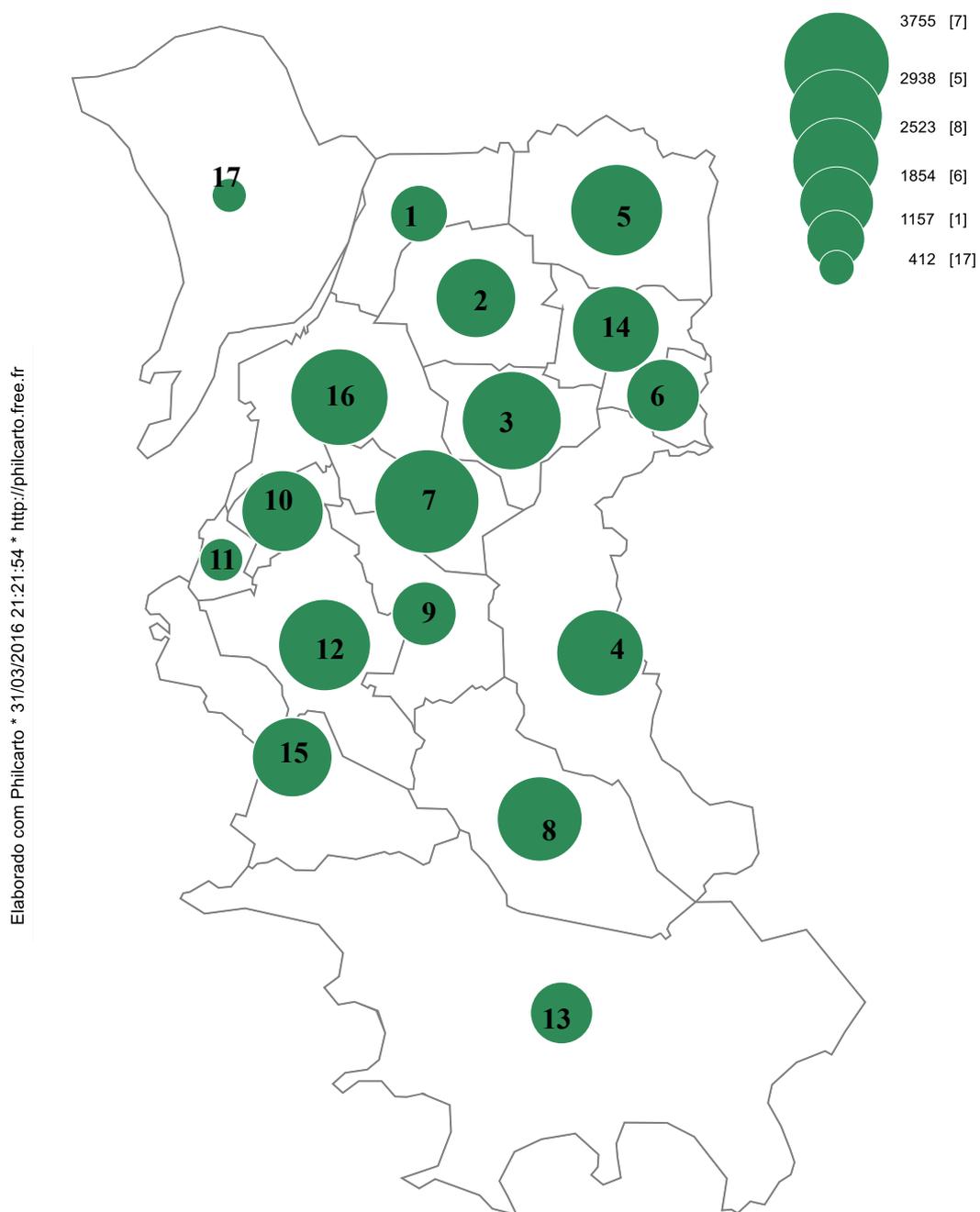
Nº	Região	População	População pobre	População adolescente	População Adolescente pobre <sup>52</sup>	Metas Conveniadas para adolescentes	Metas próprias prefeitura
1	Humaitá Navegantes	43689	10979	4604	1157	96	0
2	Noroeste	130810	28881	9975	2204	56	0
3	Leste	114309	30367	12574	3340	548	0
4	Lomba do Pinheiro	62315	19166	8558	2631	244	0
5	Norte	91366	25198	10652	2938	60	0
6	Nordeste	37234	12336	5595	1854	180	0
7	Partenon	118923	34384	12984	3755	82	0
8	Restinga	60729	19127	8009	2523	228	0
9	Glória	42286	11725	5103	1415	180	0
10	Cruzeiro	65408	18886	8005	2312	420	0
11	Cristal	27661	6646	2642	635	168	0
12	Centro Sul	110889	28778	11330	2941	140	0
13	Extremo Sul	34873	10565	4376	1326	12	0
14	Eixo Baltazar	100418	25405	10462	2647	328	0
15	Sul	83312	21874	8558	2187	12	0
16	Centro	276799	53863	16842	3232	292	0
17	Ilhas	8330	2853	1202	412	0	0
<b>TOTAL POA</b>		<b>1303058</b>	<b>361033</b>	<b>141471</b>	<b>37509</b>	<b>3046</b>	<b>0</b>

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto

Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

<sup>52</sup> A estimativa de adolescentes pobres foi calculada aplicando o percentual de adolescentes de cada região às respectivas populações pobres.

## Mapa 12 – População adolescente pobre



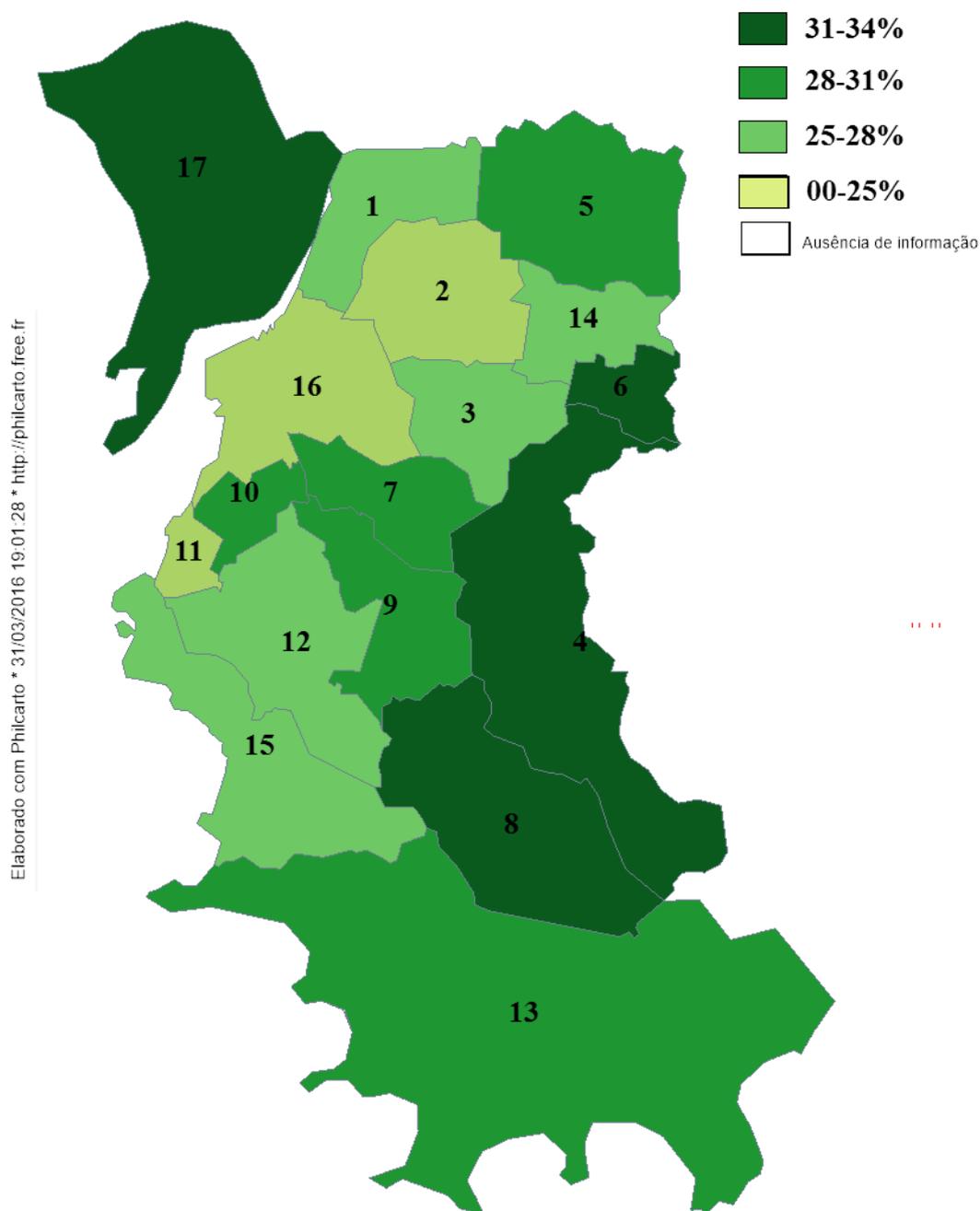
- |                               |                      |                           |
|-------------------------------|----------------------|---------------------------|
| <b>1 – Humaitá Navegantes</b> | <b>7 – Partenon</b>  | <b>13 – Extremo Sul</b>   |
| <b>2 – Noroeste</b>           | <b>8 – Restinga</b>  | <b>14 – Eixo Baltazar</b> |
| <b>3 – Leste</b>              | <b>9 – Glória</b>    | <b>15 – Sul</b>           |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b>  | <b>10 – Cruzeiro</b> | <b>16 – Centro</b>        |
| <b>5 – Norte</b>              | <b>11 – Cristal</b>  | <b>17 – Ilhas</b>         |
| <b>6 – Nordeste</b>           | <b>12 – Centro</b>   |                           |

Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015

As regiões com maior estimativa de adolescentes pobres são a Leste, a Partenon e a Centro, todas com mais de 3 mil indivíduos cada uma. Já as regiões com menor estimativa são as Ilhas e o Cristal, ambas com menos de mil adolescentes.

Formulando análises para uma gestão municipal ampla e considerando o funcionamento do Orçamento Participativo, em que cada região elege uma hierarquia de prioridades entre suas demandas, elaboramos dois tipos de mapas. O primeiro analisando o quanto que a estimativa de adolescentes pobres em cada região representa percentualmente dentro do total de adolescentes de cada região e o segundo analisando percentualmente o que esse número representa dentro do total da população de adolescentes pobres da cidade. A seguir trazemos os referidos mapas.

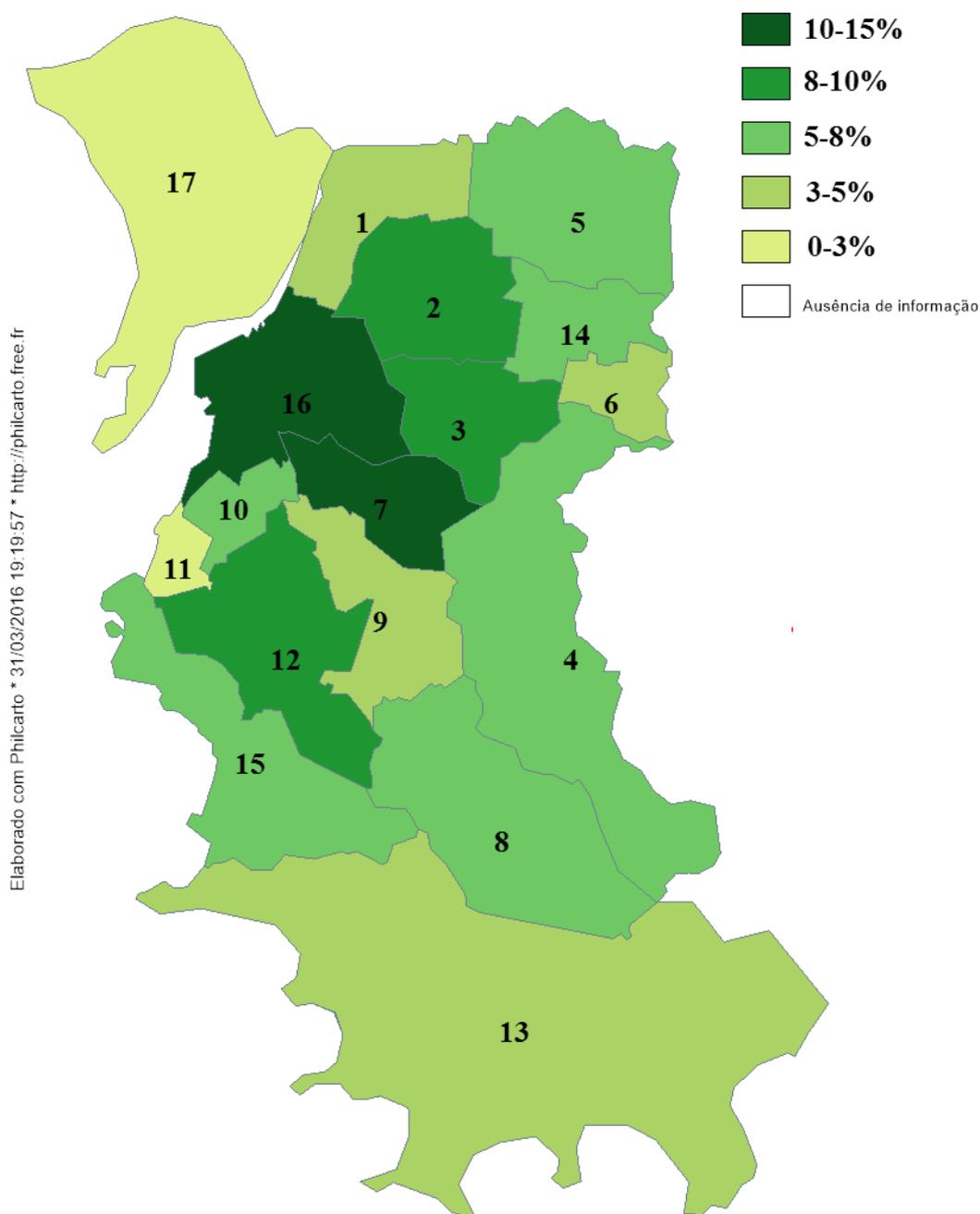
**Mapa 13 – Percentual de adolescentes pobres dentro da população de adolescentes da região**



- |                        |                 |                    |
|------------------------|-----------------|--------------------|
| 1 – Humaitá Navegantes | 7 – Partenon    | 13 – Extremo Sul   |
| 2 – Noroeste           | 8 – Restinga    | 14 – Eixo Baltazar |
| 3 – Leste              | 9 – Glória      | 15 – Sul           |
| 4 – Lomba do Pinheiro  | 10 – Cruzeiro   | 16 – Centro        |
| 5 – Norte              | 11 – Cristal    | 17 – Ilhas         |
| 6 – Nordeste           | 12 – Centro Sul |                    |

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

**Mapa 14 – Percentual de adolescentes pobres dentro da população de adolescentes pobres de POA**



- |                               |                        |                           |
|-------------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>1 – Humaitá Navegantes</b> | <b>7 – Partenon</b>    | <b>13 – Extremo Sul</b>   |
| <b>2 – Noroeste</b>           | <b>8 – Restinga</b>    | <b>14 – Eixo Baltazar</b> |
| <b>3 – Leste</b>              | <b>9 – Glória</b>      | <b>15 – Sul</b>           |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b>  | <b>10 – Cruzeiro</b>   | <b>16 – Centro</b>        |
| <b>5 – Norte</b>              | <b>11 – Cristal</b>    | <b>17 – Ilhas</b>         |
| <b>6 – Nordeste</b>           | <b>12 – Centro Sul</b> |                           |

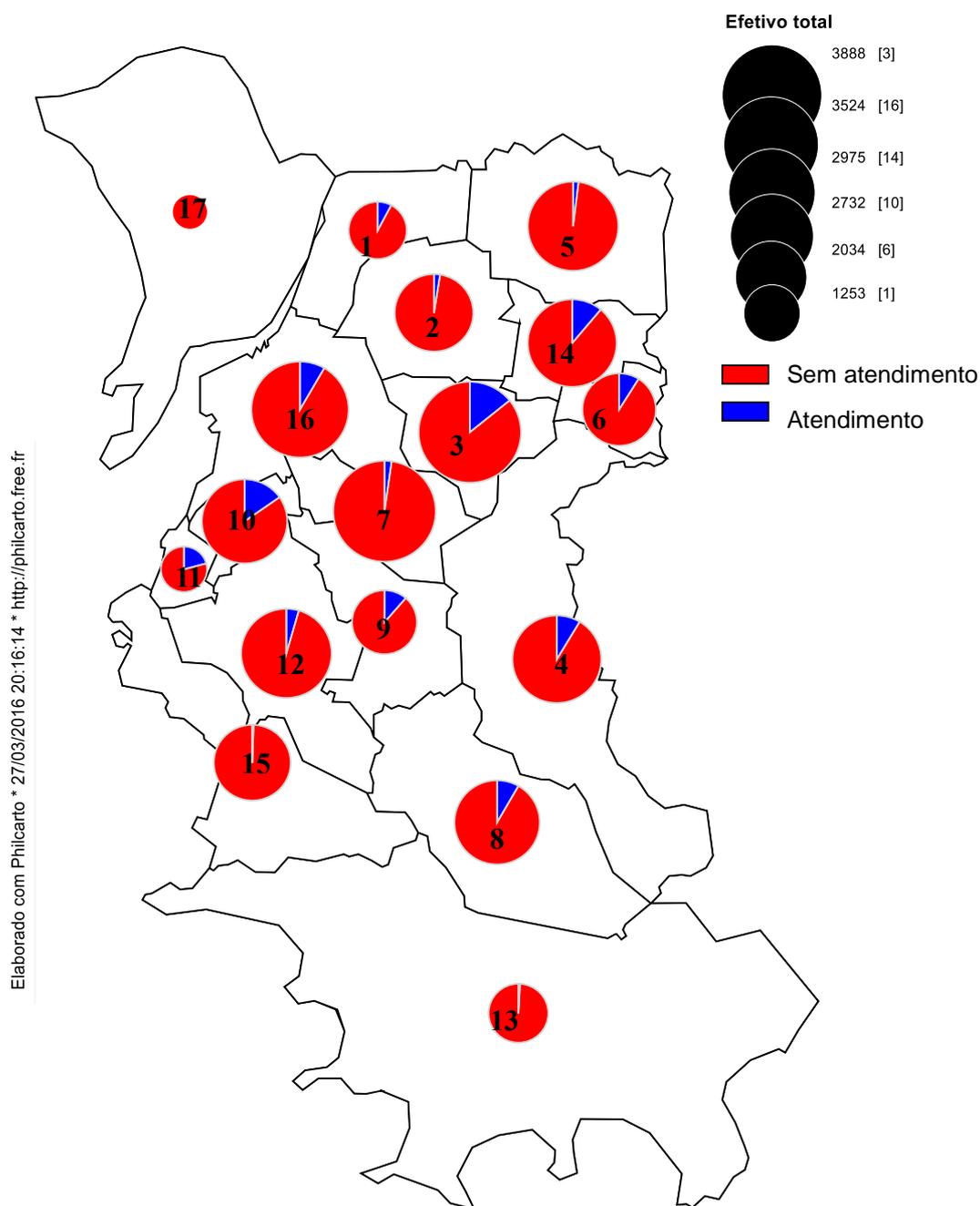
Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Todas as regiões apresentam mais 19% de seus adolescentes dentro da faixa de pobreza. Estimamos que as regiões com menor percentual de seus adolescentes dentro da faixa da pobreza são Noroeste, Cristal e Centro. Apesar da região Centro ser uma das que apresenta um grande número absoluto de adolescentes pobres, mais de três mil, percentualmente esse número ficou em menos de 25% do total de adolescentes. As quatro regiões com a maior concentração de adolescentes pobres possuem entre 31% e 34% do total da faixa etária. São elas Nordeste e Lomba do Pinheiro, Restinga e Ilhas. Apesar de possuírem a maior concentração de seus adolescentes pobres elas não estão no grupo de maior número absoluto de adolescentes pobres de Porto Alegre.

A população adolescente pobre segue o mesmo padrão geral de concentração da população nessa faixa de renda no município, com as regiões Partenon e Centro possuindo a maior percentual, entre 10% e 15% do total da cidade. Em seguida se encontram as regiões Noroeste, Leste e Centro Sul, entre 8% e 10%. Possuem entre 5% e 8% do total de adolescentes pobres da cidade as regiões Lomba do Pinheiro, Norte, Restinga, Cruzeiro, Eixo-Baltazar e Sul, enquanto que as regiões Glória e Nordeste possuem entre 3% e 5%. Cristal e Ilhas são as regiões de menor concentração de adolescentes pobres da cidade, mas compreendemos isso como um aspecto de serem as regiões menos populosas.

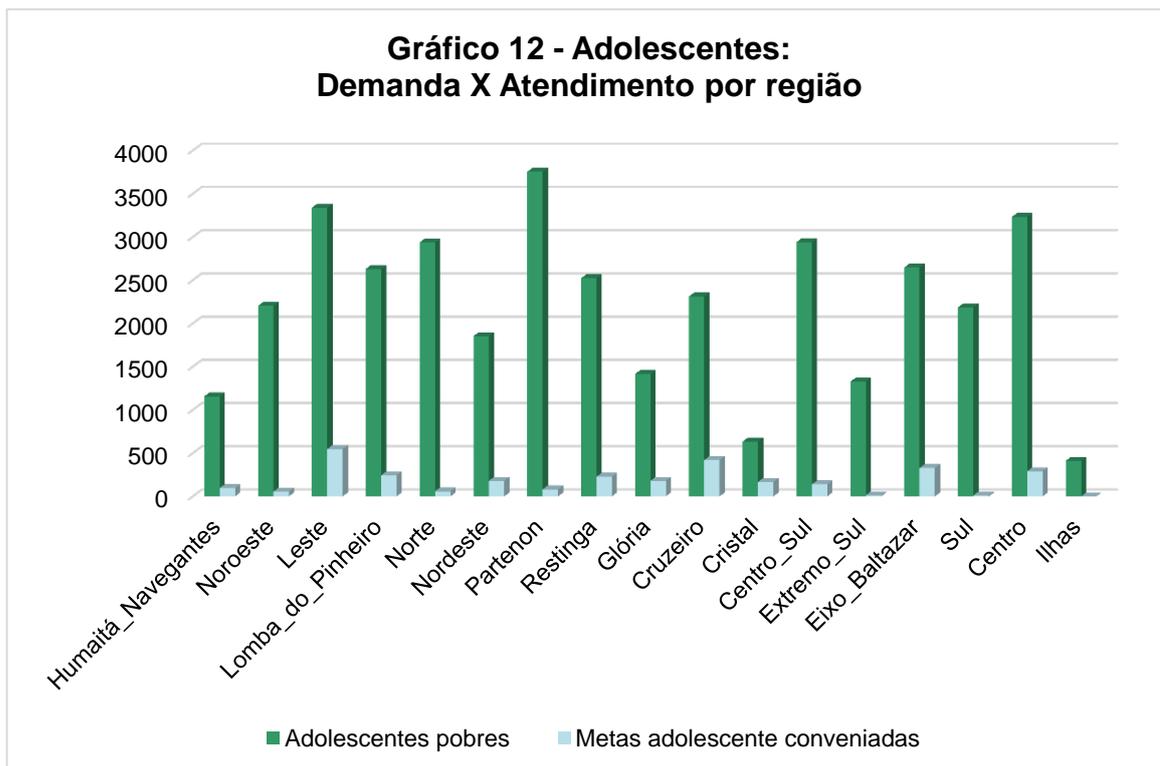
A seguir analisamos a relação entre a população de adolescentes pobres, compreendendo-a como demanda por atendimento, e os serviços prestados pelo município.

## Mapa 15 – Relação entre demanda de adolescentes pobres e atendimento

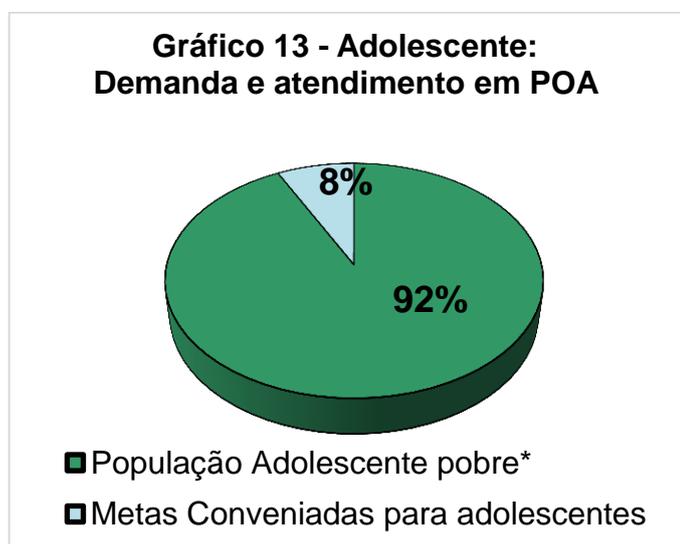


- |                              |                      |                         |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>1 – Humaitá</b>           | <b>7 – Partenon</b>  | <b>13 – Extremo Sul</b> |
| <b>2 – Navegantes</b>        | <b>8 – Restinga</b>  | <b>14 – Eixo</b>        |
| <b>3 – Leste</b>             | <b>9 – Glória</b>    | <b>Baltazar</b>         |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b> | <b>10 – Cruzeiro</b> | <b>15 – Sul</b>         |
| <b>5 – Norte</b>             | <b>11 – Cristal</b>  | <b>16 – Centro</b>      |
| <b>6 – Nordeste</b>          | <b>12 – Centro</b>   | <b>17 – Ilhas</b>       |

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Os serviços da assistência social específicos para adolescentes estão presentes em 16 das 17 regiões, sendo a Região Ilhas a única a não possuir esse tipo de atendimento. As metas da cidade cobrem apenas cerca de 8% da estimativa da demanda, sendo a maior concentração nas regiões Leste, Cruzeiro, Eixo Baltazar e centro, com respectivamente 548, 420, 328 e 292 metas. Essas metas representam 16%, 18%, 12% e 9% da estimativa de demanda de Porto Alegre. As regiões que atendem um maior percentual de atendimento a estimativa de sua demanda são Cristal (26%), Cruzeiro (18%) e Leste (16%). Conforme evidenciado no “Gráfico 12 - Adolescentes: Demanda X Atendimento por região” o número de metas por região não acompanha proporcionalmente a estimativa por demanda dentro de cada região nem mesmo sua concentração dentro do total da cidade. Os dados também mostram que Porto Alegre mal atende 10% da estimativa de demanda dessa faixa etária.

A Prefeitura não possui serviços totalmente executados pelo poder público, sendo todas as 3.046 metas da cidade executadas com apoio de entidades conveniadas. Esses dados mostram que o poder público muito pouco mantém contato com os cotidianos desses adolescentes, e que o domínio prático, com 100% dos atendimentos, está nas mãos das instituições sócio assistenciais.

#### **5.4 População idosa e renda**

Os serviços considerados como os especificamente voltados a população idosa são o Centro Dia do Idoso (CDI) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos (SCFV Idoso). Ambos os serviços são voltados para o desenvolvimento da autonomia e socialização dos idosos, com atividades recreativas, artísticas, de socialização e vivências comunitárias, bem como de busca por expressão e conquista das necessidades da faixa etária. Apesar da descrição muito parecida entre os dois serviços, eles se diferenciam quanto ao grau de vulnerabilidade dos idosos. Enquanto os SCFV Idoso são voltados para o atendimento aos idosos em situação de vulnerabilidade, os CDI são voltados à população idosa cujos direitos sociais tenham sido violados, contando com equipes

---

<sup>53</sup> O estudo utiliza o valor de 30 metas como referência para o atendimento nos CDI.

técnicas de assistentes sociais, psicólogos, entre outros. Apesar de os serviços estarem vinculados a diferentes setores da FASC<sup>54</sup>, consideramos que ambos são as referências de Porto Alegre para o atendimento de assistência social, valendo para o presente estudo a compilação dos dados.

A seguir trazemos a tabela, os gráficos e os mapas elaborados a partir dos dados de atendimento, da população pobre e da estimativa de população idosa pobre, considerando esta última também como estimativa de demanda por esses serviços.

---

<sup>54</sup> A FASC está organizada em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção social Especial (PSE). A PSB lida com a população em situação de vulnerabilidade social, ou seja, que sofre com a forte possibilidade de violação de direitos, enquanto que a PSE atende a população que já está com seus direitos violados. Essa separação, apesar de clara conceitualmente, fica um pouco nublada em sua execução, motivo pelo qual o presente trabalho não discute sobre esse ponto em específico.

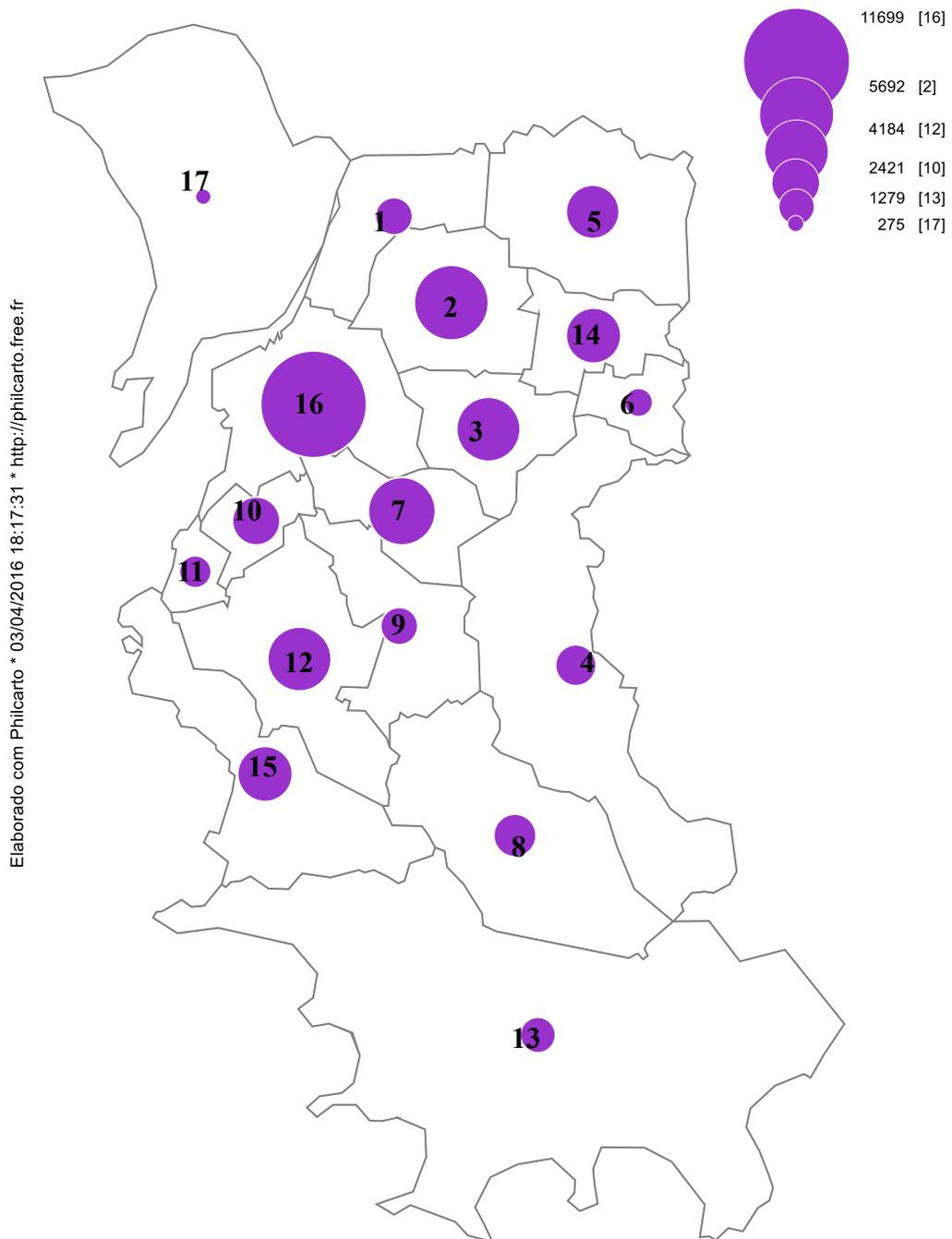
**Tabela 14 – População idoso por faixa de rendimento**

Nº	Região	População	População pobre	População idoso	População idoso pobre <sup>55</sup>	Metas convivência de idoso prefeitura	Metas convivência idoso conveniada	Total metas convivência de idoso
1	Humaitá Navegantes	43.689	10979	5745	1.443	25	0	25
2	Noroeste	130.810	28.881	25.784	5.692	50	75	125
3	Leste	114.309	30.367	16.165	4.294	50	25	75
4	Lomba do Pinheiro	62.315	19.166	5.433	1.671	25	25	50
5	Norte	91.366	25.198	10.793	2.976	50	100	150
6	Nordeste	37.234	12.336	2.403	796	50	75	125
7	Partenon	118.923	34.384	16.064	4.645	25	150	175
8	Restinga	60.729	19.127	5.716	1.800	25	0	25
9	Glória	42.286	11.725	5.164	1.432	25	50	75
10	Cruzeiro	65.408	18.886	8.385	2.421	25	50	75
11	Cristal	27.661	6.646	4.250	1.021	25	25	50
12	Centro Sul	110.889	28.778	16.123	4.184	125	105	230
13	Extremo Sul	34.873	10.565	4.224	1.279	25	0	25
14	Eixo Baltazar	100.418	25.405	12.743	3.224	50	100	150
15	Sul	83.312	21.874	11.884	3.119	25	0	25
16	Centro	276.799	53.863	60.114	11.699	0	0	0
17	Ilhas	8.330	2.853	803	275	0	0	0
<b>TOTAL POA</b>		<b>1.303.058</b>	<b>361.033</b>	<b>211.793</b>	<b>51.971</b>	<b>600</b>	<b>780</b>	<b>1.380</b>

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

<sup>55</sup> A estimativa de idosos pobres foi calculada aplicando o percentual de idosos de cada região às respectivas populações pobres.

## Mapa 16 – População Idosa pobre



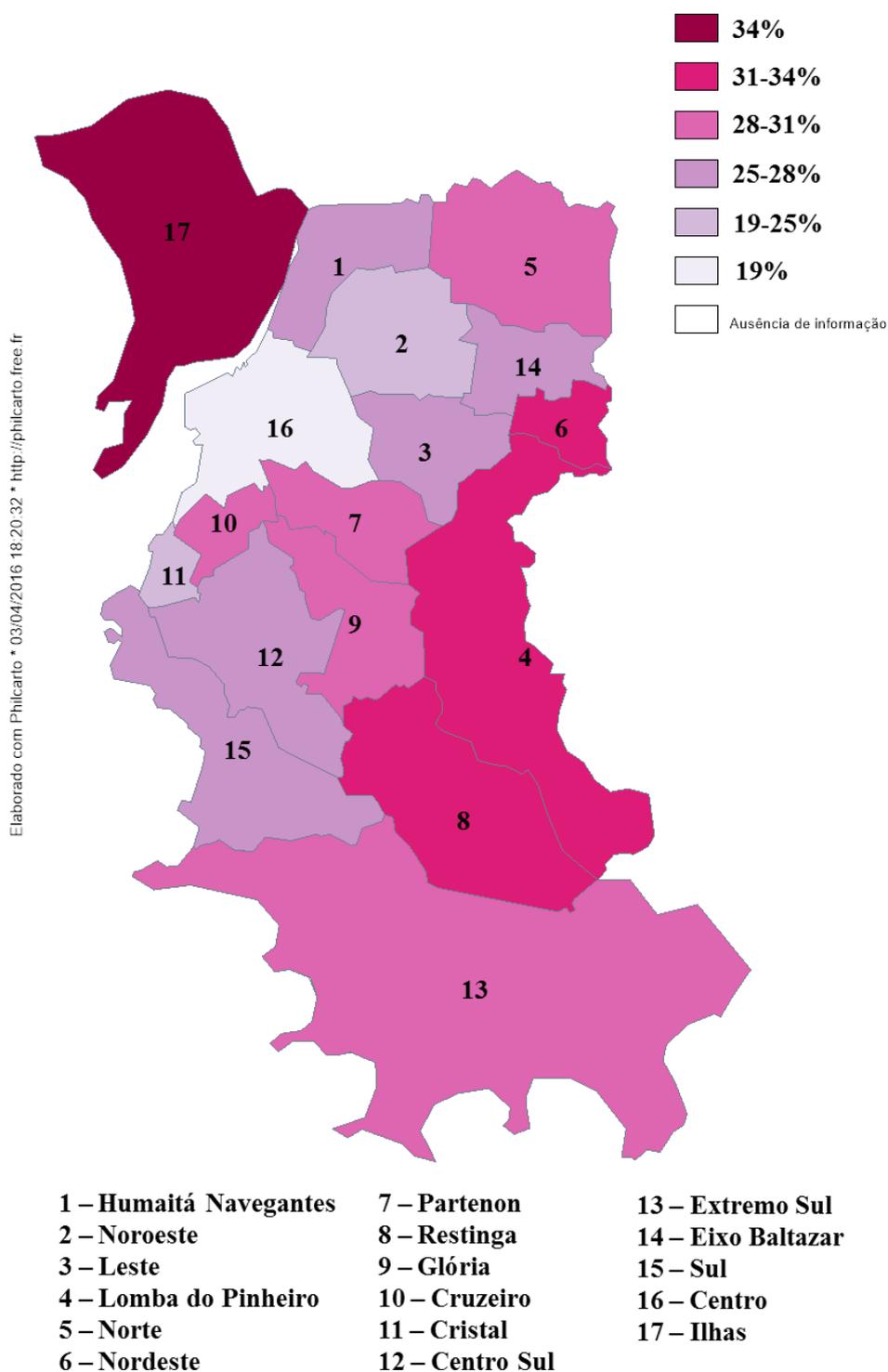
- |                              |                      |                         |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>1 – Humaitá</b>           | <b>7 – Partenon</b>  | <b>13 – Extremo Sul</b> |
| <b>Navegantes</b>            | <b>8 – Restinga</b>  | <b>14 – Eixo</b>        |
| <b>2 – Noroeste</b>          | <b>9 – Glória</b>    | <b>Baltazar</b>         |
| <b>3 – Leste</b>             | <b>10 – Cruzeiro</b> | <b>15 – Sul</b>         |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b> | <b>11 – Cristal</b>  | <b>16 – Centro</b>      |
| <b>5 – Norte</b>             | <b>12 – Centro</b>   | <b>17 – Ilhas</b>       |
| <b>6 – Nordeste</b>          |                      |                         |

Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

As regiões com maior estimativa de adolescentes pobres são a Noroeste, Leste, a Partenon, Centro Sul e a Centro. A região Centro se destaca das demais possuindo mais que o dobro de qualquer uma das outras, com mais 11 mil idosos pobres. As regiões com menor estimativa são Nordeste e Ilhas, ambas com menos de mil idosos na faixa da pobreza.

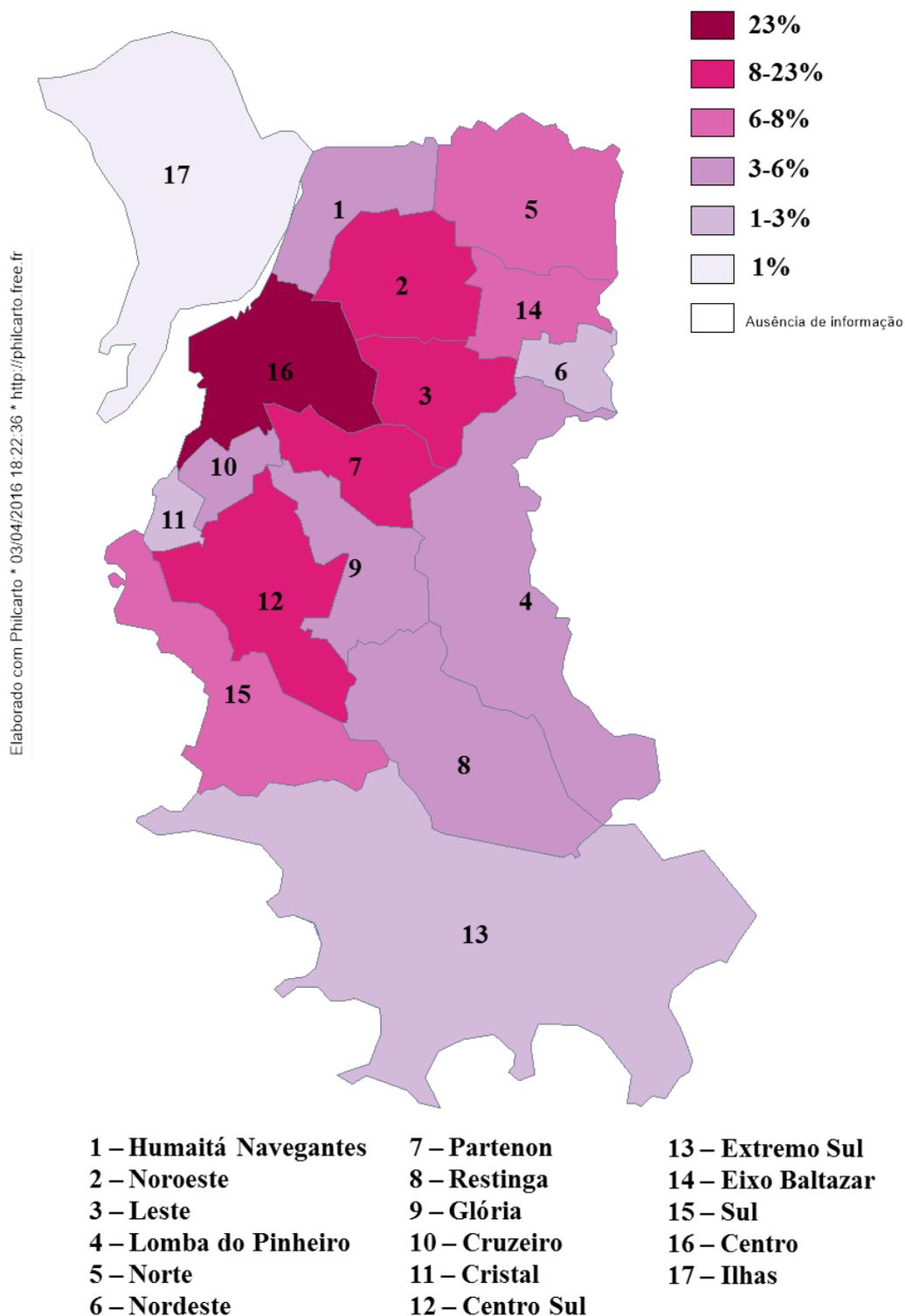
Formulando análises para uma gestão municipal ampla e considerando o funcionamento do Orçamento Participativo, em que cada região elege uma hierarquia de prioridades entre suas demandas, elaboramos dois tipos de mapas. O primeiro analisando o quanto que a estimativa de idosos pobres em cada região representa percentualmente dentro do total de idosos de cada região e o segundo analisando percentualmente o que esse número representa dentro do total da população de idosos pobres da cidade. A seguir trazemos os referidos mapas.

**Mapa 17 – Percentual de idosos pobres dentro do total de idosos da região**



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

**Mapa 18 – Percentual de idosos pobres dentro do total de idosos pobres de POA**



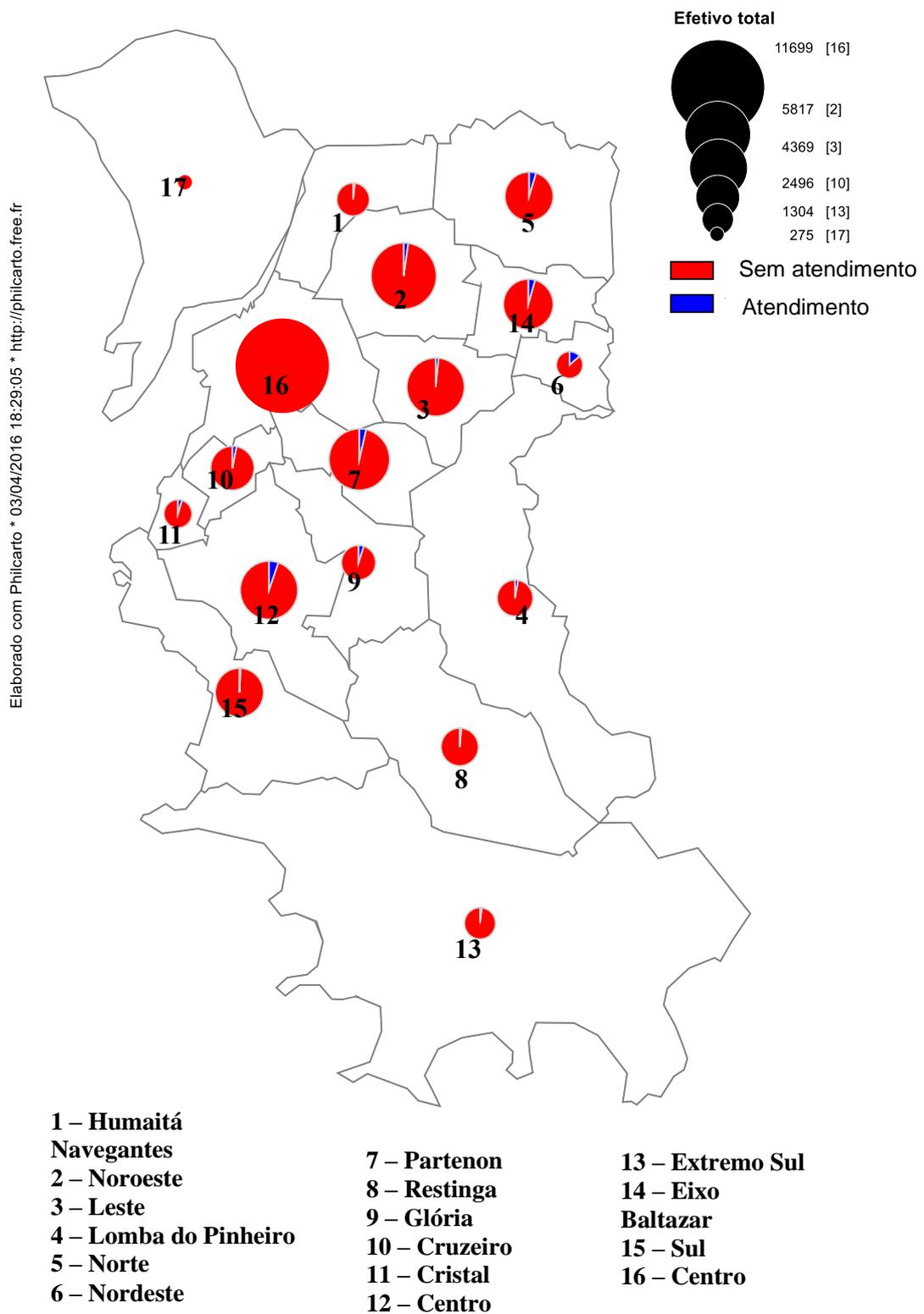
Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

As regiões de Porto Alegre apresentam entre 19% e 34% de seus idosos dentro da faixa da pobreza. Estimamos que a região com o maior percentual de seus idosos dentro dessa faixa seja a Ilhas, com 34%. As regiões Lomba do Pinheiro, Nordeste e Restinga ficam em segundo lugar, mas não estão entre as regiões de maior concentração de idosos pobres da cidade. Atribuímos esse dado ao fato de possuírem baixa concentração populacional, independente do recorte etário ou financeiro. A região que possui o menor de seus idosos dentro da faixa da pobreza é a Centro, com 19%.

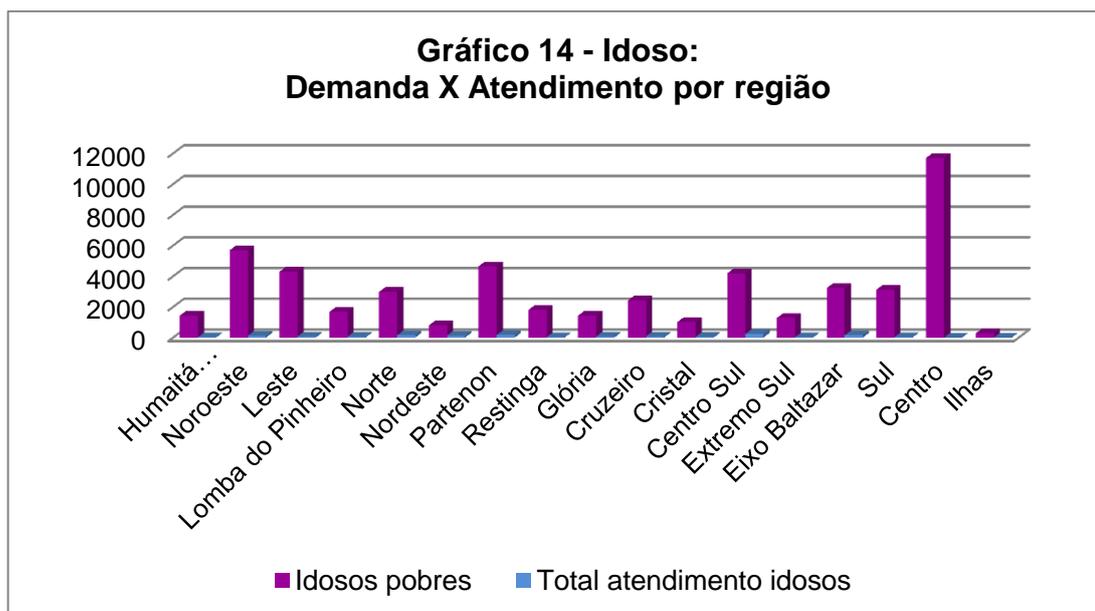
A região Centro possui a maior concentração de todas, superando o dobro de qualquer uma das outras regiões, mais de 11 mil idosos pobres, o que significa por volta de 23% do total da cidade. Apesar da alta concentração, e conforme mencionado anteriormente, ela possui o menor percentual de seus idosos dentro da faixa da pobreza. Entendemos que essa relação se explica devido à região possuir a maior concentração de idosos da cidade, por volta de 28%, mas que sua maioria possui renda superior a um salário mínimo mensal. Em seguida estão as regiões Noroeste, Leste, Partenon e Centro Sul, todas com entre 8% e 10% da população idosa pobre de Porto Alegre. O restante das regiões possui menos de 6% cada uma.

A seguir analisamos a relação entre a população de idosos pobres, compreendendo-a como demanda por atendimento, e os serviços prestados pelo município.

## Mapa 19 – População de idosos pobres e atendimento



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.



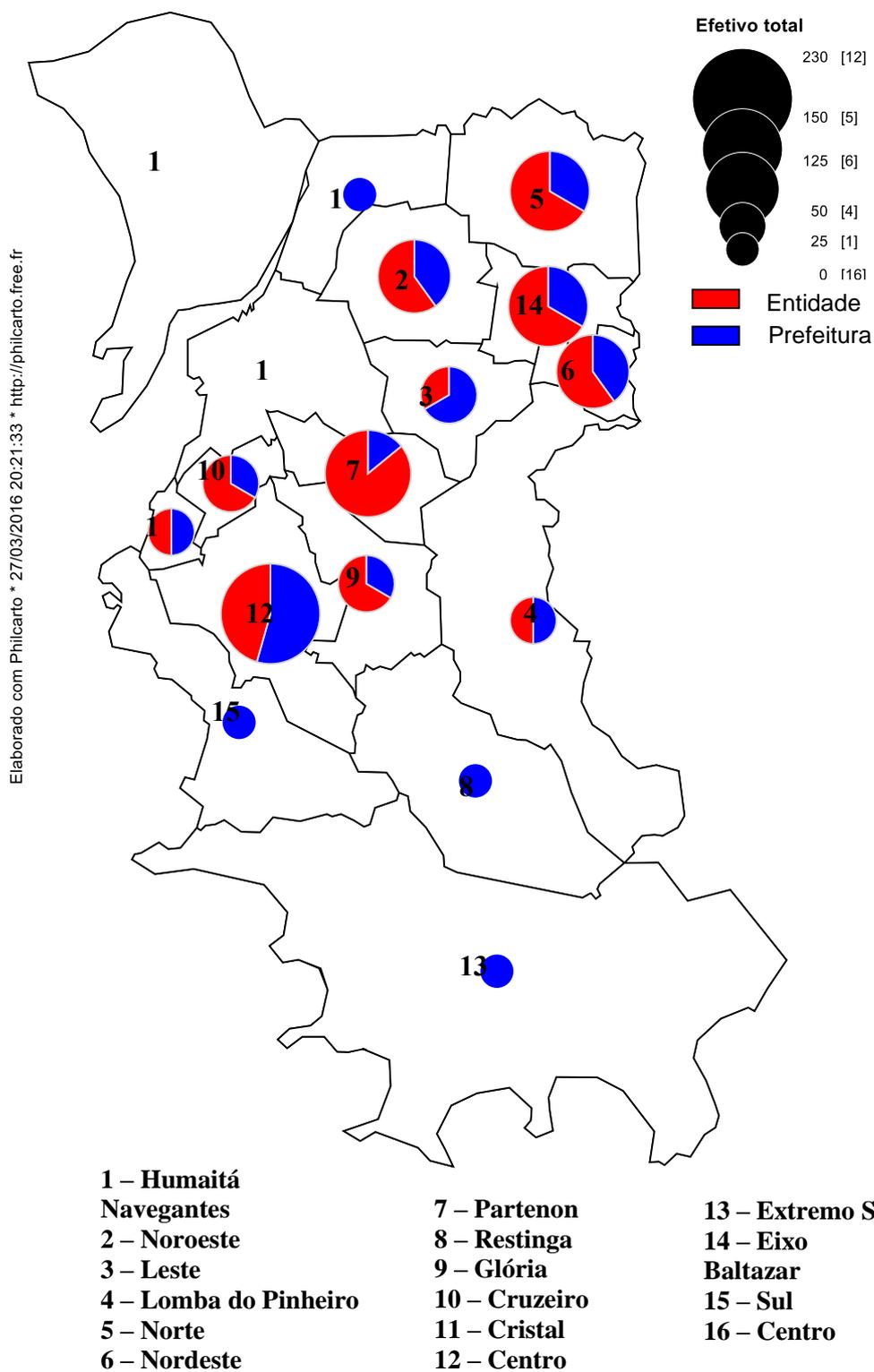
Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme o mapa e a tabela a cima mostram, os serviços da assistência social específicos para idosos<sup>56</sup> estão presentes em quinze das 17 regiões da cidade e abrangem apenas cerca de 3% da estimativa da demanda por atendimento. O número de metas por região não acompanha proporcionalmente a estimativa por demanda em cada região nem mesmo a maior concentração dentro do percentual de Porto Alegre. A região Centro possui o maior número de idosos pobres, mais de 11 mil, mas não possui nenhum atendimento específico para a faixa etária, enquanto a Centro Sul apresenta o maior numero de metas, 230, e estimativa de demanda por volta de 4 mil. As regiões que apresentam o maior percentual de atendimento a demanda são Nordeste, com 16%, Centro Sul, Glória e Norte, todas com por volta de 5%.

.A seguir trazemos mapa e gráficos com o panorama geral de atendimento frente à estimativa de demanda de Porto Alegre, bem como o percentual de atendimento totalmente público e o executado com o apoio das instituições sócio assistenciais através de convênios com a prefeitura.

<sup>56</sup> Foram considerados como atendimentos específicos para a população idosa os SCFV Idosos e os Centros Dias do Idoso.

## Mapa 20 – Tipos de atendimentos aos idosos



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

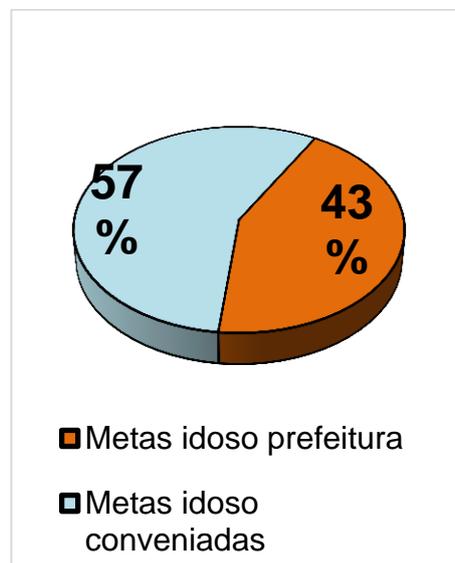
**Gráfico 15 – Idoso:**

**Demanda e atendimento em POA**



**Gráfico 16 – Idoso:**

**Tipos de atendimento em POA**



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Das 1.380 metas da cidade, ou seja, dos idosos atendidos, 780 são executadas com apoio de entidades conveniadas, o que corresponde a 57% do atendimento municipal. As entidades conveniadas prestam serviços em onze das 17 regiões de Porto Alegre, enquanto que os serviços prestados unicamente pelo poder público estão presentes em 15 regiões. Apenas quatro regiões da cidade possuem apenas atendimento realizado totalmente pelo poder público, que são Humaita Navegantes, Restinga, Extremo Sul, Sul, Centro e Ilhas. Apesar do baixo atendimento, esse público é o que possui maior percentual de serviços puramente públicos.

### **5.5 População portadora de deficiência**

O atendimento à população portadora de deficiência que foram contabilizados no presente trabalho são os referentes a compra de vagas (em que a prefeitura paga algumas vagas em instituições privadas), convênios de acolhimentos específicos

para PCDs, convênios de turmas em entidades especializadas, SASE PCD e Trabalho Educativo PCD<sup>57</sup>. Apesar de reconhecermos o trabalho de entidades que atuam de forma totalmente privada, sem qualquer tipo de convênio com a prefeitura, não encontramos estes dados dentro do CMAS, ou mesmo da FASC. Também não foram encontrados dados referentes a atendimentos a essa população sendo executados por equipamentos totalmente públicos. Assim, não realizamos a comparação entre o atendimento de entidades e totalmente pela Prefeitura. Outro fator importante deste trabalho é que, considerando a população portadora de deficiência como a demanda por serviços sócio assistenciais independentemente da sua faixa de renda, não buscamos por nenhuma estimativa de percentual dentro da população pobre.

A seguir trazemos a tabela, os gráficos e os mapas elaborados a partir dos dados de atendimento e da população de PCDs.

---

<sup>57</sup> Tanto os SASE PCD, como os Trabalhos Educativos PCD são serviços que estão sendo chamados de SCFV de 06 a 15 anos para PCD e SCFV de 15 a 18 anos para PCD. Como nas tabelas do CMAS e da FASC eles eram apresentados na nomenclatura antiga e a nova nomenclatura está repleta de conflitos técnicos preferimos nos referenciar pelo nome encontrado nas fontes. Outro fator que nos deixa dúvidas quanto a esses convênios é a relação dos mesmos com as faixas etárias. Em nossa experiência dentro do CMAS percebemos que algumas instituições alegam considerar os usuários portadores de alguma deficiência mental de acordo com sua "idade mental" e não seu tempo de vida. Não procuramos por nenhuma documentação/laudo que trouxesse essa avaliação, nem mesmo seus critérios.

**Tabela 15 – População portadora de deficiência**

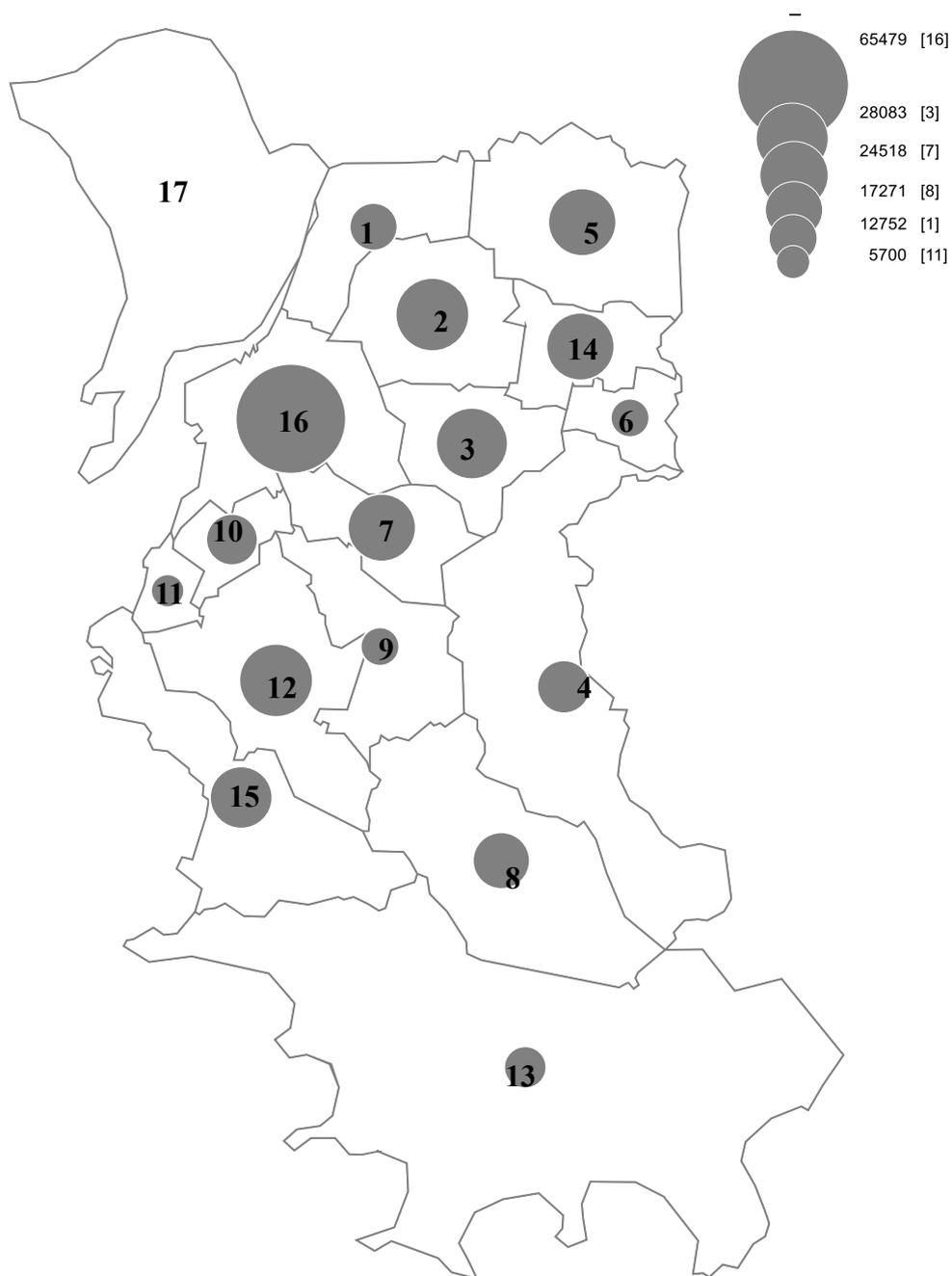
<b>Nº</b>	<b>Região</b>	<b>População</b>	<b>População deficiente</b>	<b>Metas deficiente</b>
1	Humaitá Navegantes	43.689	12.752	0
2	Noroeste	130.810	28.401	235
3	Leste	114.309	28.083	17
4	Lomba do Pinheiro	62.315	14.889	0
5	Norte	91.366	25.076	120
6	Nordeste	37.234	8.112	53
7	Partenon	118.923	24.518	612
8	Restinga	60.729	17.271	0
9	Glória	42.286	7.756	238
10	Cruzeiro	65.408	14.335	0
11	Cristal	27.661	5.700	15
12	Centro Sul	110.889	28.407	272
13	Extremo Sul	34.873	9.718	0
14	Eixo Baltazar	100.418	24.743	10
15	Sul	83.312	21.038	102
16	Centro	276.799	65.479	968
17	Ilhas	8.330	X <sup>58</sup>	0
<b>TOTAL POA</b>		<b>1.303.058</b>	<b>336278</b>	<b>2642</b>

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

<sup>58</sup> As fontes oficiais não fornecem dados sobre o número de pessoas portadoras de deficiência para a região Ilhas.

## Mapa 21 – População portadora de deficiência

Elaborado com Philcarto \* 03/04/2016 18:44:02 \* <http://philcarto.free.fr>



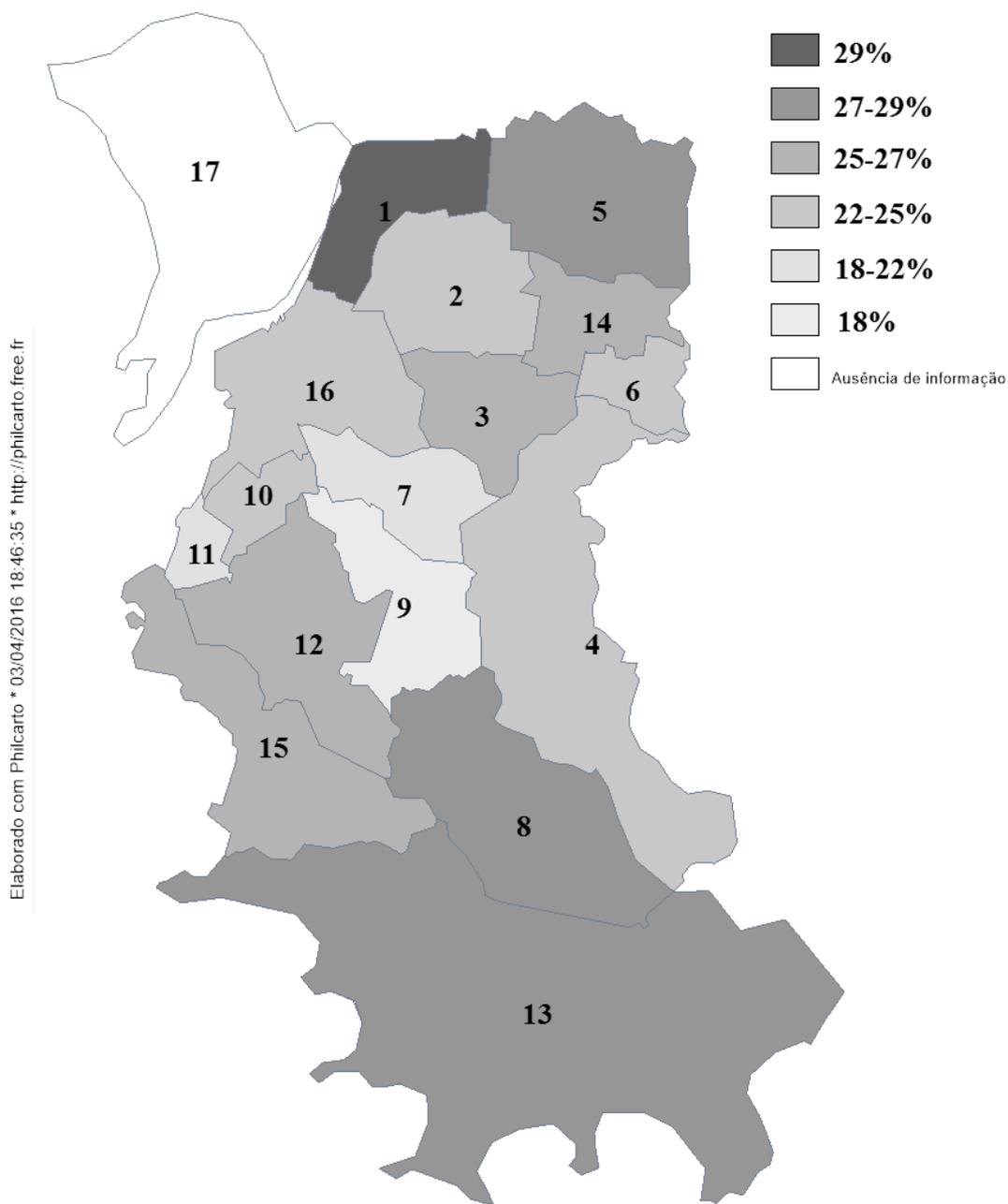
- |                               |                        |                           |
|-------------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>1 – Humaitá Navegantes</b> | <b>7 – Partenon</b>    | <b>13 – Extremo Sul</b>   |
| <b>2 – Noroeste</b>           | <b>8 – Restinga</b>    | <b>14 – Eixo Baltazar</b> |
| <b>3 – Leste</b>              | <b>9 – Glória</b>      | <b>15 – Sul</b>           |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b>  | <b>10 – Cruzeiro</b>   | <b>16 – Centro</b>        |
| <b>5 – Norte</b>              | <b>11 – Cristal</b>    | <b>17 – Ilhas</b>         |
| <b>6 – Nordeste</b>           | <b>12 – Centro Sul</b> |                           |

Fonte: Observatório Municipal de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

As regiões com maior estimativa de pessoas com alguma deficiência são a Noroeste, Leste, e Centro Sul e a Centro. A região Centro se destaca das demais possuindo mais que o dobro de qualquer uma das outras, com mais 65 mil deficientes, as demais apresentam em torno de 28 mil. As regiões com menor estimativa são Nordeste, Glória e Cristal, com por volta de 8, 7 e 5 mil respectivamente. Não foram encontrados dados a respeito da população com alguma deficiência da região Ilhas.

Seguindo as análises para uma gestão municipal ampla e o funcionamento do Orçamento Participativo, em que cada região elege uma hierarquia de prioridades entre suas demandas, elaboramos dois tipos de mapas. O primeiro analisando o quanto que a estimativa de deficientes em cada região representa percentualmente dentro do total de deficientes de cada região e o segundo analisando percentualmente o que esse número representa dentro do total da população de deficientes da cidade. A seguir trazemos os referidos mapas.

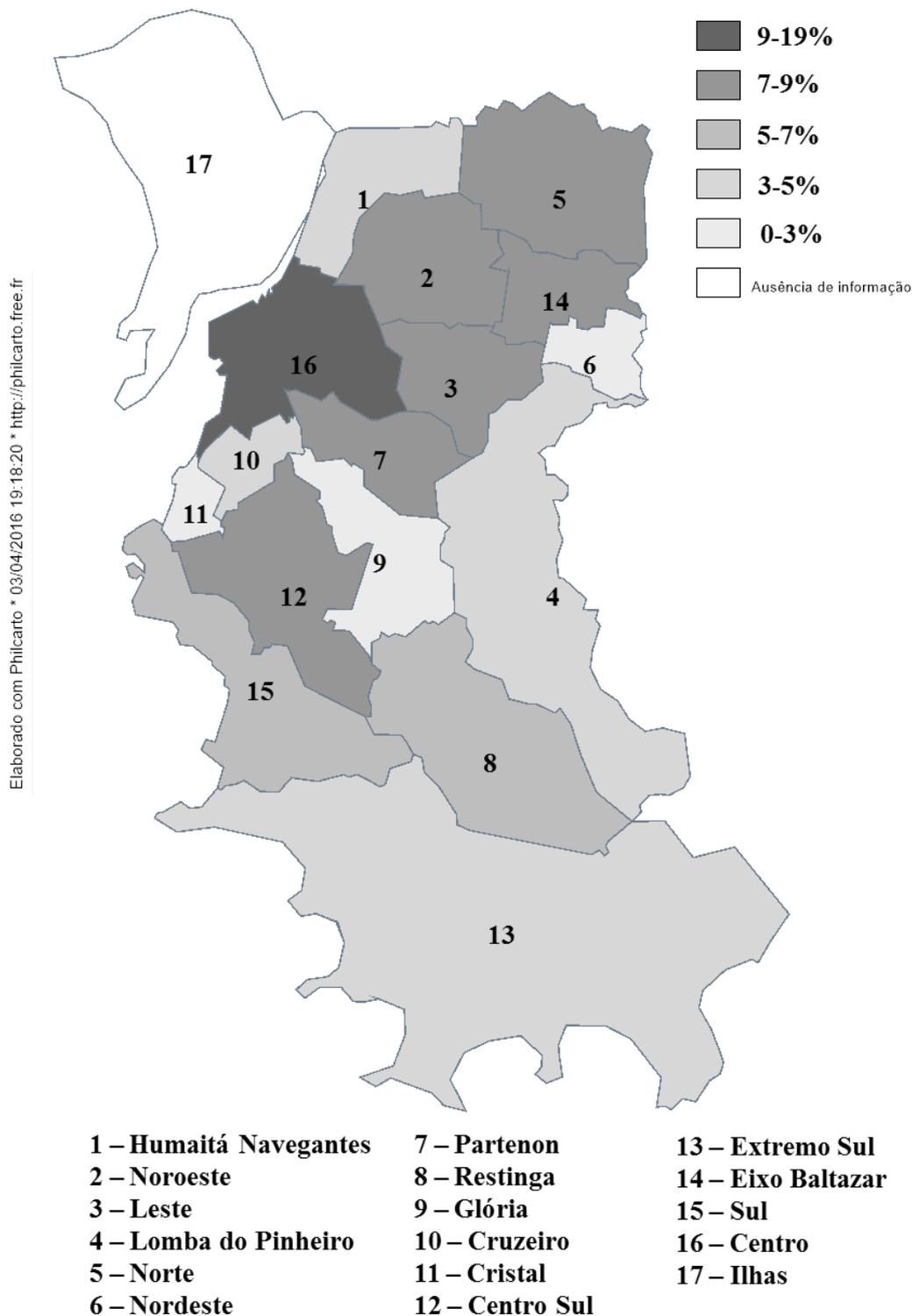
**Mapa 22 – Percentual de portadores de deficiência dentro da população da região**



- |                               |                        |                           |
|-------------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>1 – Humaitá Navegantes</b> | <b>7 – Partenon</b>    | <b>13 – Extremo Sul</b>   |
| <b>2 – Noroeste</b>           | <b>8 – Restinga</b>    | <b>14 – Eixo Baltazar</b> |
| <b>3 – Leste</b>              | <b>9 – Glória</b>      | <b>15 – Sul</b>           |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b>  | <b>10 – Cruzeiro</b>   | <b>16 – Centro</b>        |
| <b>5 – Norte</b>              | <b>11 – Cristal</b>    | <b>17 – Ilhas</b>         |
| <b>6 – Nordeste</b>           | <b>12 – Centro Sul</b> |                           |

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

**Mapa 23 – Percentual de portadores de deficiência dentro da população de portadores de deficiência de POA**



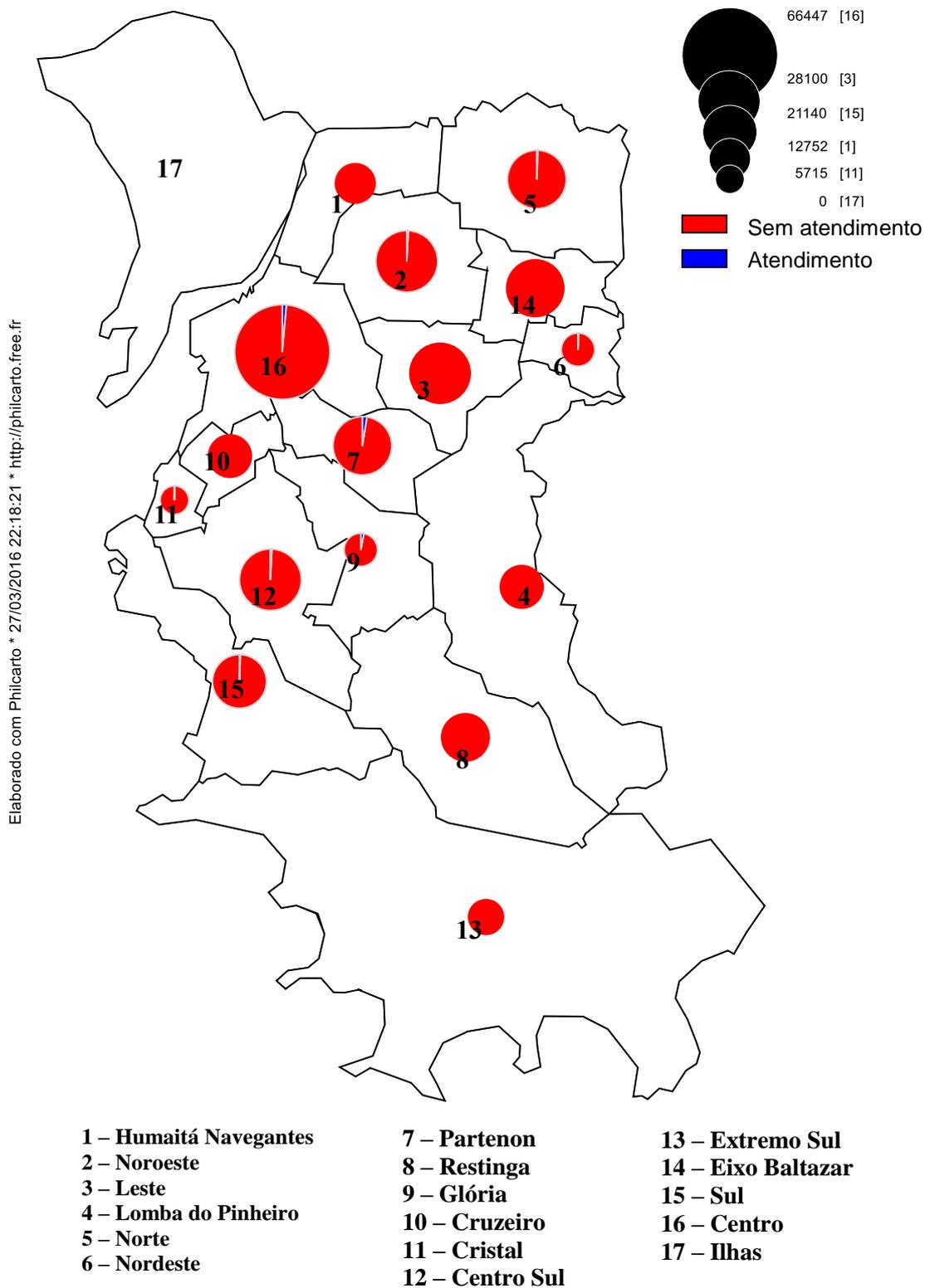
Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

As regiões de Porto Alegre apresentam entre 18% e 29% de sua população com algum tipo de deficiência. A região com o maior percentual de deficientes é a Humaitá-Navegantes, com 29%. As regiões Norte, Restinga e Extremo Sul ficam em segundo lugar, com percentual entre 27% e 28%, sendo que a Extremos Sul é a única das três que não está em segundo lugar entre as regiões de maior concentração de PCDs da cidade. A região que possui o menor percentual é a Glória, com 18%.

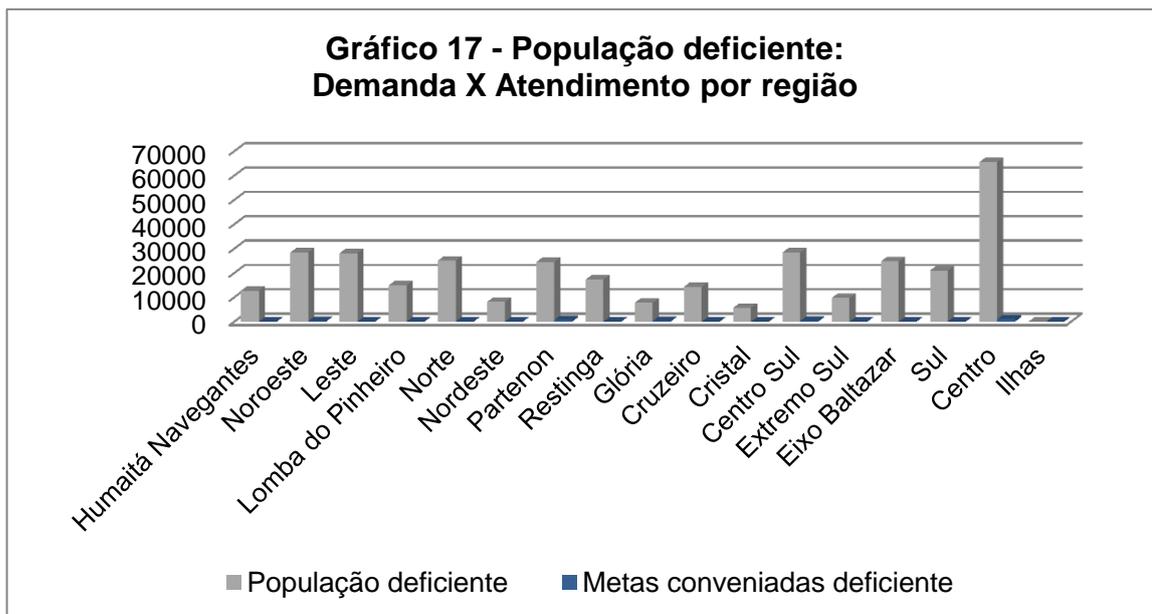
A região Centro possui a maior concentração de todas, com 19% dos PCDs da cidade, superando o dobro de qualquer uma das outras regiões, mais de 65 mil deficientes. Apesar da alta concentração ela possui está na terceira classe de percentual de sua população com alguma deficiência, perto dos 24%. Em seguida estão as regiões Noroeste, Leste, Norte, Centro Sul e Eixo-Baltazar, todas com entre 7% e 9% da população deficiente de Porto Alegre.

A seguir analisamos a relação entre a população de PCDs, compreendendo-a como demanda por atendimento, e os serviços prestados pelo município.

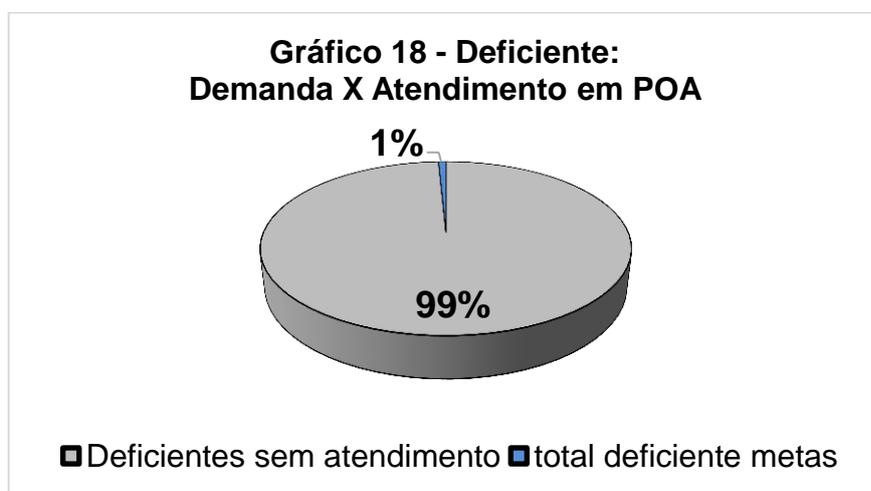
## Mapa 24 – População portadora de deficiência e atendimento



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Os serviços da assistência social específicos para PCDs estão presentes em onze das 17 regiões da cidade e abrangem apenas cerca de 1% da estimativa da demanda por atendimento, ou seja, o menor percentual de atendimento de todas as especificidades analisadas. As regiões que apresentam maior número de metas são

a Centro e a Partenon, com respectivamente 968 e 612 metas, mas esses valores representam apenas 1% e 2% da estimativa de demanda em cada uma. A região que atende o maior percentual de atendimento em relação à estimativa de demanda é a Glória, com 3%. O número de metas por região não acompanha proporcionalmente a estimativa por demanda.

Assim como no atendimento aos adolescentes não existem atendimentos puramente públicos, sendo todas as 2.642 metas da cidade são executadas com apoio de entidades conveniadas.

## **5.6 Atendimento geral**

Nesta etapa do estudo resolvemos fazer uma análise geral dos dados sobre atendimento considerando todas as categorias anteriormente analisadas (crianças, adolescentes, idosos e PCDs), a população pobre total de cada região (compreendida como demanda geral) e população miserável.

Nesta etapa procuramos também descobrir se o total de atendimento em relação à demanda geral da população pobre possui alguma relação com a mobilização política das regiões ou seu desenvolvimento. Assim, estabelecemos comparações entre o percentual de atendimento em relação à demanda em cada região com o respectivo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e participação no Orçamento Participativo (OP). Consideramos a participação no OP como parâmetro de mobilização política, uma vez que ele é o meio que o município utiliza para requisitar serviços para a Prefeitura, bem como espaço para avaliação das necessidades de cada população.

A seguir trazemos a tabela, os gráficos e os mapas elaborados.

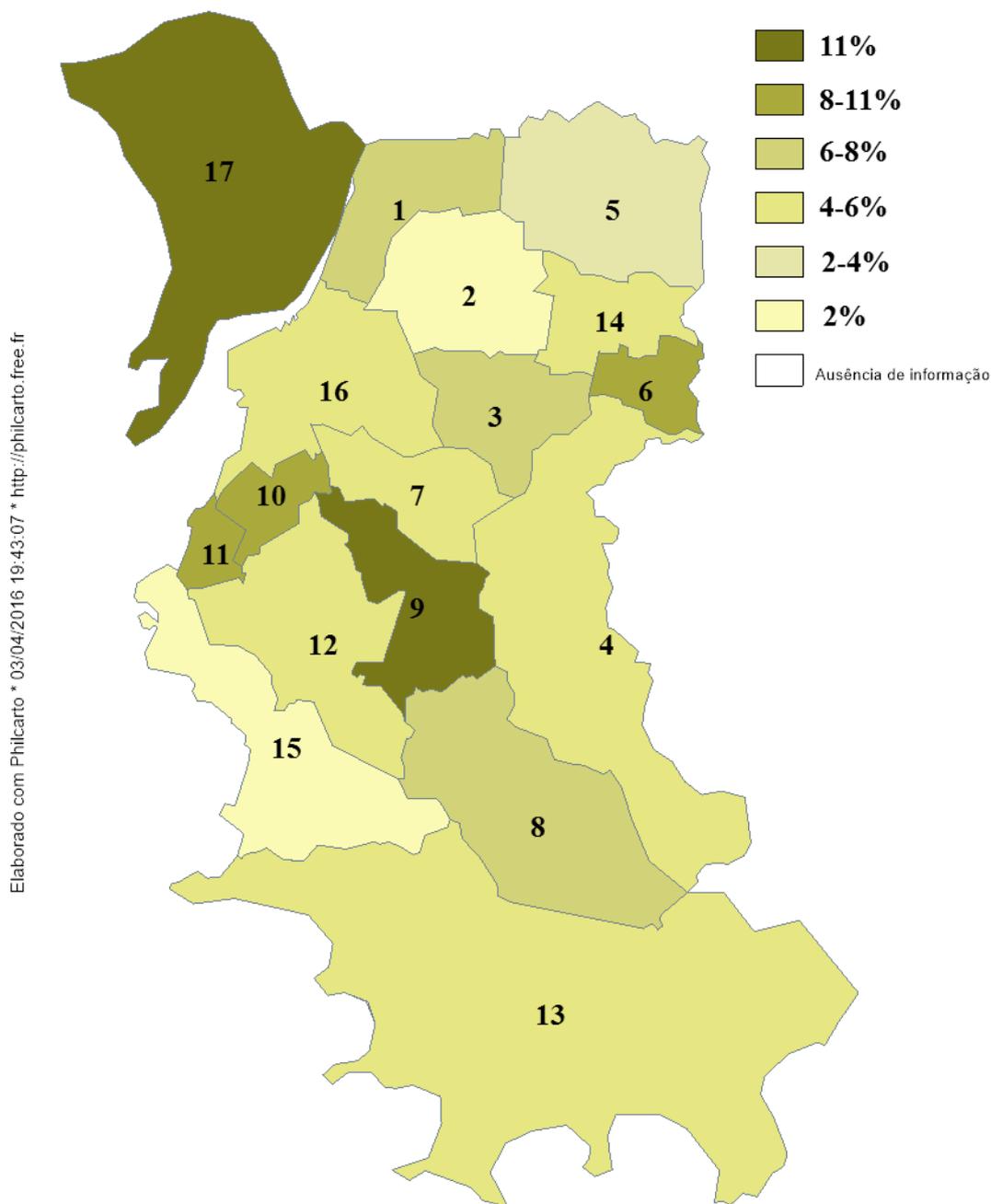
**Tabela 16 - Metas totais e população pobre**

<b>N°</b>	<b>Região</b>	<b>População</b>	<b>População pobre</b>	<b>Metas prefeitura</b>	<b>Metas conveniadas</b>	<b>Total de metas</b>
1	Humaitá Navegantes	43.689	10.979	25	616	641
2	Noroeste	130.810	28.881	50	491	541
3	Leste	114.309	30.367	170	1.830	2.000
4	Lomba do Pinheiro	62.315	19.166	145	729	874
5	Norte	91.366	25.198	170	660	830
6	Nordeste	37.234	12.336	50	908	958
7	Partenon	118.923	34.384	25	1.604	1.629
8	Restinga	60.729	19.127	145	1.108	1.253
9	Glória	42.286	11.725	105	1.188	1.293
10	Cruzeiro	65.408	18.886	25	1.530	1.555
11	Cristal	27.661	6.646	25	588	613
12	Centro Sul	110.889	28.778	245	897	1.022
13	Extremo Sul	34.873	10.565	25	412	437
14	Eixo Baltazar	100.418	25.405	50	1038	1.088
15	Sul	83.312	21.874	25	354	379
16	Centro	276.799	53.863	0	1.940	1.940
17	Ilhas	8.330	2.853	0	300	300
<b>TOTAL POA</b>		<b>1.303.058</b>	<b>361.033</b>	<b>1280</b>	<b>16.193</b>	<b>17.353</b>

Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto

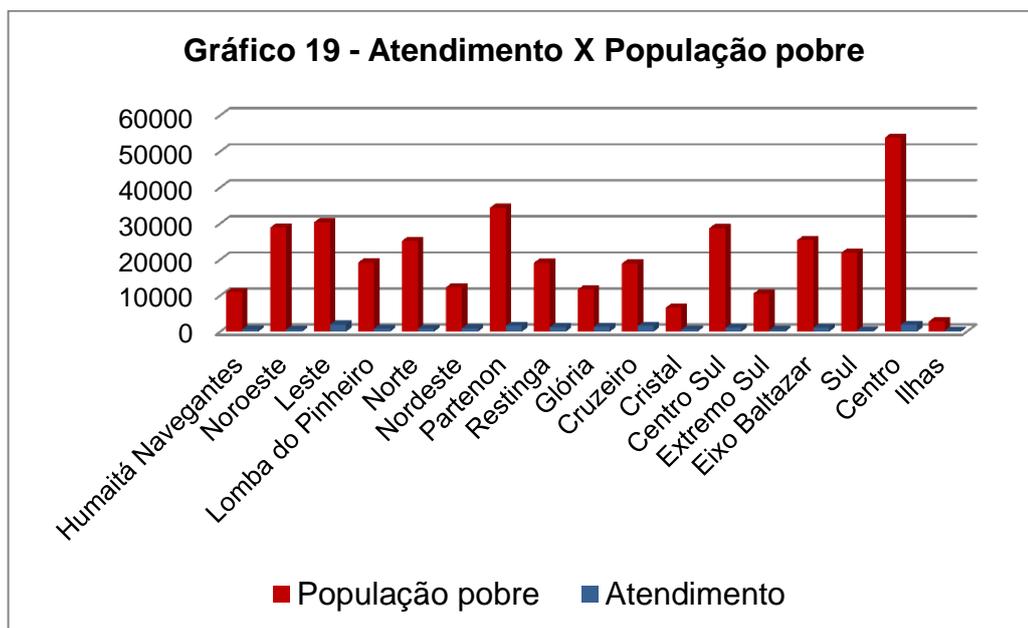
Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

**Mapa 25 – Percentual de atendimento por população pobre da região**



- |                               |                        |                           |
|-------------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>1 – Humaitá Navegantes</b> | <b>7 – Partenon</b>    | <b>13 – Extremo Sul</b>   |
| <b>2 – Noroeste</b>           | <b>8 – Restinga</b>    | <b>14 – Eixo Baltazar</b> |
| <b>3 – Leste</b>              | <b>9 – Glória</b>      | <b>15 – Sul</b>           |
| <b>4 – Lomba do Pinheiro</b>  | <b>10 – Cruzeiro</b>   | <b>16 – Centro</b>        |
| <b>5 – Norte</b>              | <b>11 – Cristal</b>    | <b>17 – Ilhas</b>         |
| <b>6 – Nordeste</b>           | <b>12 – Centro Sul</b> |                           |

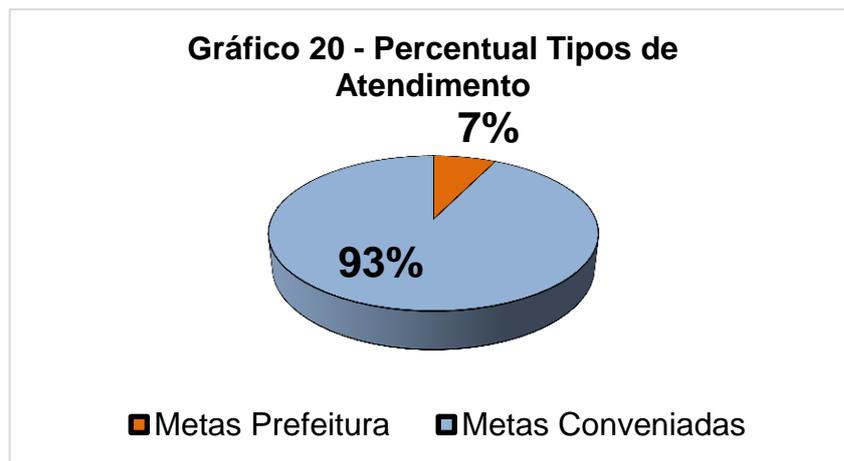
Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

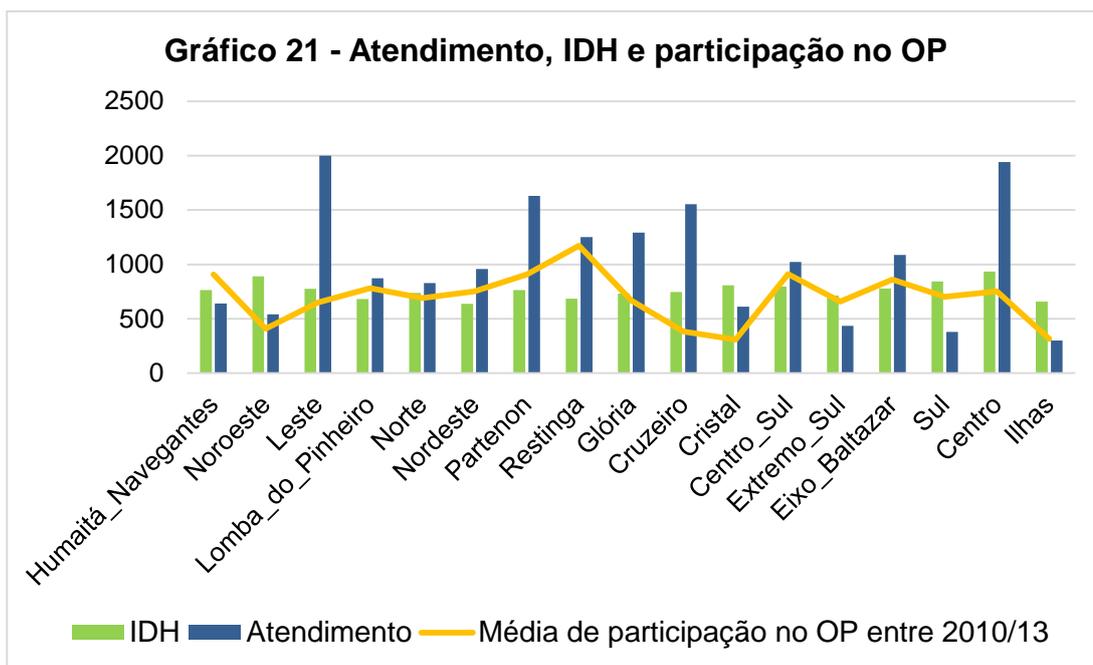
Conforme a tabela, o mapa e o gráfico anteriores evidenciam, Porto Alegre atende com os serviços de assistência social analisados apenas 5% do total da população pobre. Observando cada região esse dado varia entre 2% e 11%. As regiões que possuem o menor percentual de atendimento são Noroeste e Sul, com 2% cada, seguidas da região Norte, com 3%. As regiões que possuem a maior percentagem de atendimento são Ilhas e Glória, com 11% cada, seguidas por Cristal, 9%, Nordeste e Cruzeiro, ambas com 8%. O percentual de atendimento não segue o padrão da concentração da população pobre da cidade. Entretanto, é possível estabelecer uma relação do alto percentual de atendimento das regiões Ilhas e Cristal com o baixo número de habitantes as comparamos às outras regiões.

Outro aspecto que os dados evidenciam é a grande participação das entidades no atendimento sócio assistencial no município. A capital gaúcha possui apenas 7% do atendimento executado totalmente pelo poder público, contando em 93% com o apoio de entidades.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

Na busca pela compreensão de fatores com influência sobre a distribuição dos serviços sócio assistenciais relacionamos o número de metas totais de cada região com o seu Índice de Desenvolvimento Humano e a média de presença no Orçamento Participativo entre 2010 e 2013. Essas escolhas foram feitas considerando que o IDH poderia indicar sobre a participação da população na política municipal, enquanto que o OP, como meio de acesso a demanda por serviços, poderia ter mais conquistas de serviços conforme o número de cidadãos que o utilizam. A seguir trazemos o gráfico que elaboramos para análise.



Fonte: Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social de Porto Alegre 2013 e Observatório da cidade de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, 2015.

Não conseguimos estabelecer nenhuma relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano, a mobilização política e percentual de atendimento. Considerando que provavelmente os maiores demandantes por atendimento são as populações em situação de vulnerabilidade e risco social não nos é estranho que não tenhamos conseguido estabelecer relação entre IDH e percentual de atendimento, mas também não há uma relação inversa.

Com relação a não termos encontrado uma relação com a média de participação no Orçamento Participativo, é possível que as datas de pedidos pelos serviços da assistência social tenham ocorrido em anos anteriores aos analisados. Isso explicaria o porquê de não encontrarmos relação entre a participação e o atendimento. Apesar dos dados referentes aos convênios encontrados nas tabelas do CMAS e da FASC conterem o ano de sua assinatura, eles dizem respeito ao ano da última assinatura. Algumas vezes os convênios passam por mudança, e passam a ser considerados como “novos convênios”. Eles então são assinados novamente e recebem a data desta última assinatura. Os dados utilizados não mostram o ano em que os convênios foram demandados no OP.

## 6 CONSIDERAÇÕES E FLUXOS INTERNOS E DELIBERATIVOS DO CMAS

Para fins de compreender como se dão os fluxos das *subjetividades* das CORAS para o CMAS, bem como as considerações e fluxos das deliberações do Conselho realizamos a leitura das atas das plenárias do CMAS, das CORAS e das reuniões da Secretaria Executiva do período de outubro de 2013 a setembro de 2015. Essa leitura se mostrou rica, bastante trabalhosa e de certa forma um tanto frustrante. As reuniões são descritas de formas diferentes tanto dentro de cada categoria como também mudam dentro das mesmas conforme a pessoa que a escreve.

As plenárias do CMAS ocorrem ordinariamente duas vezes ao mês (quinzenalmente), exceto em casos extraordinários. Essas atas foram as de mais fácil leitura e compreensão, pois são registradas em áudio, taquigrafadas e, por fim, passadas para formato digital com a preocupação de conterem cada palavra que foi dita e por quem. Algumas vezes encontramos registradas expressões como “inaudível” ou “falas concomitantes”, mas mesmo assim não identificamos esses casos como barreiras para a sua leitura e compreensão. No total foram lidas 55 atas de plenária. Um ponto que facilita suas leituras é que todas as atas de plenária são digitadas e passadas para formatos digitais em arquivos de “PDF” ou “DOC” antes de aprovadas e disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre<sup>59</sup>, permitindo sua leitura fora do ambiente do CMAS.

A leitura das atas das CORAS foram as mais frustrantes. Em princípio, todas as 17 CORAS se reúnem ao menos uma vez ao mês, o que somariam por volta de 400 e poucas atas, mas tivemos acesso a apenas 22. Os motivos foram dois, o primeiro por conta que muitas CORAS não entregaram todas suas atas ao CMAS (seja por anuncio de perda ou simplesmente sem justificativas), e o segundo é que quando uma ata está relacionada a algum processo o Conselho a anexa ao mesmo, dificultando, ou mesmo impossibilitado o acesso à documentação. Além disso, cada ata está registrada de uma forma diferente, muitas delas escritas a mão e com letras

---

<sup>59</sup> Apesar dessa metodologia utilizada pelo CMAS nem todas as atas de plenárias estão disponíveis no site da prefeitura, sendo possível nosso acesso a todas somente mediante suas leituras na sede do Conselho.

de difícil leitura. Em geral as atas das CORAS foram bastante genéricas, trazendo relatos simplificados e resumidos das falas, isso quando não registravam apenas os tópicos abordados e alguns dos encaminhamentos a serem tomados.

As reuniões da Secretaria Executiva acontecem, em geral, semanalmente, logo foram as que tivemos o maior número de atas, 103 no total. Essas atas foram em sua maioria escritas a mão e variam bastante na forma como são registradas. Em alguns casos elas apresentam relatos minuciosos das falas dos participantes, em outros elas resumem os assuntos discutidos e em outros trazem apenas os tópicos do dia e seus encaminhamentos.

Abaixo trazemos o quadro com o número de atas lidas:

**Tabela 17 - Atas lidas**

<b>ATAS</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTAL</b>
Número de ATAS de Plenárias do CMAS	6	26	23	<b>55</b>
Número de ATAS CORAS	2	11	9	<b>22</b>
Número de ATAS de reuniões da Secretaria Executiva do CMAS	13	48	42	<b>103</b>
<b>TOTAL DE ATAS</b>	<b>21</b>	<b>85</b>	<b>74</b>	<b>180</b>

Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

Analisamos as atas de acordo com os pontos que entendemos que trazem informações sobre o exercício da cidadania pelos conselheiros e pelo apoio que recebem das instituições públicas para garantir e facilitar seus direitos (justiça social). Além desses dois focos reunimos informações que dizem respeito às

manifestações trazidas nas entrevistas realizadas e que nos foram solicitadas pelo próprio Conselho no momento da apresentação do projeto deste estudo e pedido de permissão para sua realização.

### **6.1 Apropriação para realização das atribuições do CMAS**

Os pontos que compreendemos dizer respeito ao exercício da cidadania<sup>60</sup> são os que evidenciam sobre a compreensão e apropriação dos mecanismos burocráticos e alicerces legais para o exercício das atribuições do CMAS pelos conselheiros. Assim, tabulamos as discussões sobre a organização do Conselho, as

burocracias quanto a como proceder com sua organização e seus processos, os fluxos de documentação e legislação, bem como quantas vezes foram registradas manifestações de conselheiros de não conseguirem dar seguimento ou realizar encaminhamentos dos pontos discutidos, ou mesmo a não compreensão sobre o tema após a discussão. Entendemos que esses dados são um indicativo quanto a dificuldade de apropriação das ferramentas para o exercício do direito a deliberar junto ao poder público.

Abaixo trazemos a tabela e o gráfico referente a esses dados das atas.

---

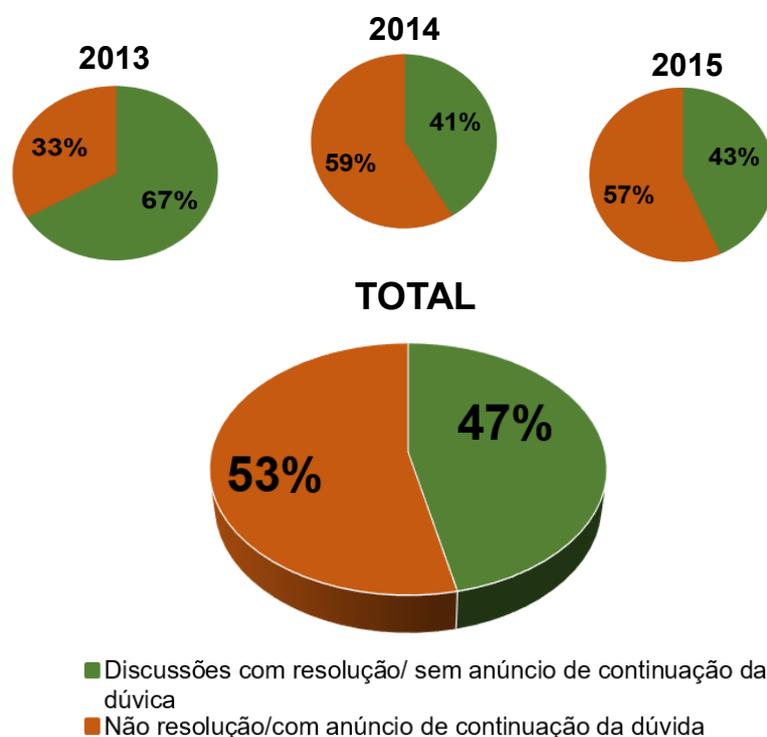
<sup>60</sup> O conceito de cidadania a que nos referimos é o definido por Marcelo Lopes de Souza, que se refere ao poder de apropriação do cidadão de seus direitos, descrita com mais detalhamento no capítulo XXX do presente trabalho.

**TABELA 18 – Discussões e capacitações**

Questões	N 2013	N 2014	N 2015	TOTAL
	Out-dez	Jan-dez	Jan-set	
Informes de capacitação	3	11	4	18
Discussões sobre organização e legislação (metodologia de realização de reunião, trâmites legais, regimento/funcionamento)	15	41	30	86
Alegações de não resolução ou possibilidade encaminhamento/continuação da dúvida	5	24	17	46
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>76</b>	<b>51</b>	<b>150</b>

Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

**Gráfico 22 - Percentual de discussões e continuação das dúvidas**



Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

Conforme podemos ver na tabela e gráfico a cima, mesmo com um constante número de capacitações nos dois primeiros anos do mandato, em média quase que uma por mês, é bastante alto o número de vezes que foram anunciadas impossibilidades de resolução/encaminhamento dos pontos discutidos ou continuação de dúvidas. Mesmo em 2013, que teve o menor número de manifestações de dúvidas/impossibilidade de resolução, tivemos um terço das discussões com esses impasses, mas talvez isso tenha ligação com o curto período de gestão no ano, apenas três meses, principalmente considerando que nos anos de 2014 e 2015 tivemos uma média aproximada de por volta de 40% apenas de discussões encerradas sem o anúncio de dúvidas. Cabe salientar que a não manifestação de continuação dessas dúvidas não significam que elas foram sanadas nas demais discussões, o que torna esses dados ainda mais alarmantes. Analisando todo o período da gestão evidenciamos ainda mais da metade dos pontos discutidos sem conseguir apropriar todos os conselheiros do assunto, 53%.

A dificuldade de compreensão e apropriação dos meios para realizar as atribuições do CMAS evidenciam uma grande fragilidade. Tentamos cruzar as dúvidas dos conselheiros com seu nível de escolaridade, na expectativa de encontrar alguma relação, mas não encontramos nenhum padrão, o que nos leva a considerar que as dificuldades para o exercício da cidadania não estão ligadas a falta de conhecimentos/competências escolares/acadêmicas dos conselheiros. Esses dados apontam para grande dificuldade de apropriação das deliberações do CMAS, bem como de uma baixa *autonomia-individual*, *autonomia-coletiva* e *justiça social*, afinal uma instituição que não consegue alimentar a população de informações claras e suficientes acaba por possuir conselheiros com grandes dificuldades de analisar e deliberar com propriedade crítica sobre seus assuntos.

Mesmo não sendo o foco deste trabalho analisar cada alegação de incompreensão ou impossibilidade de andamento nas questões discutidas não podemos deixar de mencionar que um dos pontos manifestados foi “o que fazer quando as deliberações do CMAS são ignoradas/desconsideradas pelo gestor?”. Consideramos que esse é um ponto primordial a ser esclarecido quando buscamos um protagonismo da sociedade civil na gestão e deliberação das políticas públicas e que, infelizmente, não foi solucionado durante o período analisado.

## 6.2 Respaldo das instituições públicas

Levando em conta as atribuições do CMAS, consideramos que o respaldo das instituições públicas ao Conselho (Justiça Social) se estrutura na transparência e clareza referentes aos gastos e gestão da verba pública, juntamente com a disponibilização de outros dados. Outro ponto que também consideramos como um indicativo é a disponibilização com qualidade de recursos humanos, por parte dos gestores, para a composição do Conselho. Conforme já explicado anteriormente, é a Secretaria Executiva, juntamente com os técnicos, que organizam e dão seguimentos as deliberações e plenárias, e, tendo em vista a dificuldade de se apropriar dessas atribuições, e que a permanência dos conselheiros nas funções de presidência, vice-presidência e secretaria é de no máximo 04 anos (dois mandatos), é o trabalho dos técnicos que se perpetua por mais tempo, acumulando os saberes e meios para fortalecer a Justiça Social. Porém, apesar da grande importância dos técnicos, eles não possuem poder de deliberação, cabendo a Secretaria Executiva decidir sobre como dar seguimento as deliberações das plenárias. Assim, sendo ela também paritária, a disponibilização e envolvimento dos conselheiros governamentais também diz muito sobre o respaldo que o poder público dá ao CMAS.

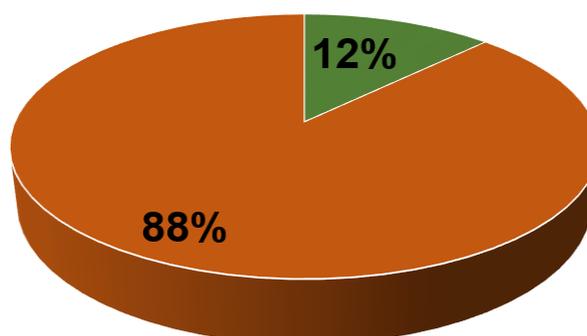
A tabela e o gráfico abaixo mostram o número de vezes que foram apresentados dados sobre a verba pública, quantas vezes foram registradas manifestações de falta de dados e/ou explicações sobre a prestação de contas pública, o não recebimento de dados solicitados a órgãos públicos e as trocas de conselheiros dentro do mesmo mandato na Secretaria Executiva.

**TABELA 19 – Respaldo das instituições públicas e troca de representações na Secretaria Executiva**

Questões	N 2013	N 2014	N 2015	TOTAL
	Out-dez	Jan-dez	Jan-set	
Apresentações de dados financeiros	6	18	8	32
Alegação de falta de falta de explicação e/ou dados incompletos sobre a verba pública e sua gestão	6	14	8	28
Alegação de não recebimento de dados do poder público (FASC/Prefeitura/MDS/Ministério Público)	3	12	3	18
Troca de representação governamental na Secretaria Executiva	0	4	2	6
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>84</b>

Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

**Gráfico 23 – Clareza de dados financeiros**



- Apresentações de dados financeiros sem alegação de problemas
- Alegação de falta de falta de explicação e/ou dados incompletos sobre a verba pública e sua gestão

Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

Conforme os dados mostram, quase todas as vezes que foram apresentados dados sobre a verba pública e sua gestão foram registradas manifestações de dúvidas e/ou falta de dados e esclarecimentos. Essas dúvidas e faltas de dados não impediram a aprovação dos relatórios e prestações de contas das instituições públicas, o que podemos associar aos comentários que surgiram nas entrevistas de que muitas vezes essas apresentações foram realizadas sem tempo hábil de avaliação e sob o risco de, se não aprovadas, significarem uma redução de verbas para o setor da assistência social. Esses dados evidenciam que a participação na gestão e deliberação por parte da sociedade civil é ainda muito frágil e de certa forma superficial.

Não conseguimos organizar um percentual de falta de recebimento de dados solicitados a instituições públicas pelo Conselho, mas as manifestações a esse respeito servem para nos fazer refletir sobre o quanto a ideia de transparência da gestão pública ainda é insipiente. Se um órgão com respaldo legal, como o CMAS, chega a não ter acesso aos dados solicitados por 14 vezes no ano de 2014, quem dirá a dificuldade do cidadão que não possui um respaldo institucional. Podemos discutir sobre o quanto os conselheiros estão prontos a compreender a organização e fluxos contábeis, mas a partir da falta de dados essa consideração perde toda a força.

Com relação à troca de representações na Secretaria Executiva encontramos dados preocupantes. No total tivemos 06 substituições de representantes governamentais, sendo que 04 delas foram da presidência. Para compreender o quanto isso prejudica o exercício das atribuições do CMAS basta lembrarmos que para que qualquer resolução e encaminhamento do Conselho tenha fundamento legal é necessária sua estruturação pela Secretaria e a assinatura da presidência. Diversas foram as manifestações de descontentamento e de sentimentos de desconsideração dos gestores por essas trocas registradas nas atas.

### **6.3 Assuntos de CORAS e deliberações da Secretaria Executiva**

Na busca por indicativos de horizontalidade e subjetividades nas deliberações das plenárias tabulamos quantos assuntos lidos em atas de CORAS chegaram até o CMAS. Quando organizamos nossa metodologia pensávamos que teríamos acesso

a um grande número de atas, mas como tivemos acesso a apenas 22 consideramos para fins de estudo que a mostra serviria como indicativo, como motivador de novos estudos e também como fator provocante de possíveis mudanças na organização do Conselho. No total tabulamos 86 pontos discutidos em CORAS.

Outro fator que serve como indicativo de horizontalidade e consideração de subjetividades nas decisões do Conselho é a tabulação de quantos pontos foram deliberados pela Secretaria Executiva sem serem trazidos para conhecimento do restante dos conselheiros. Sendo a Secretaria Executiva a principal responsável por organizar e dar sequência nas questões levantadas em plenárias, os prazos para as deliberações ficam muitas vezes apertados, ainda mais considerando que houveram alguns casos de falta de quórum qualificado para as votações. Para poder votar os pontos de pauta que dizem respeito ao dinheiro público e ao regimento interno do CMAS são necessários dois terços de conselheiros presentes (31 conselheiros).

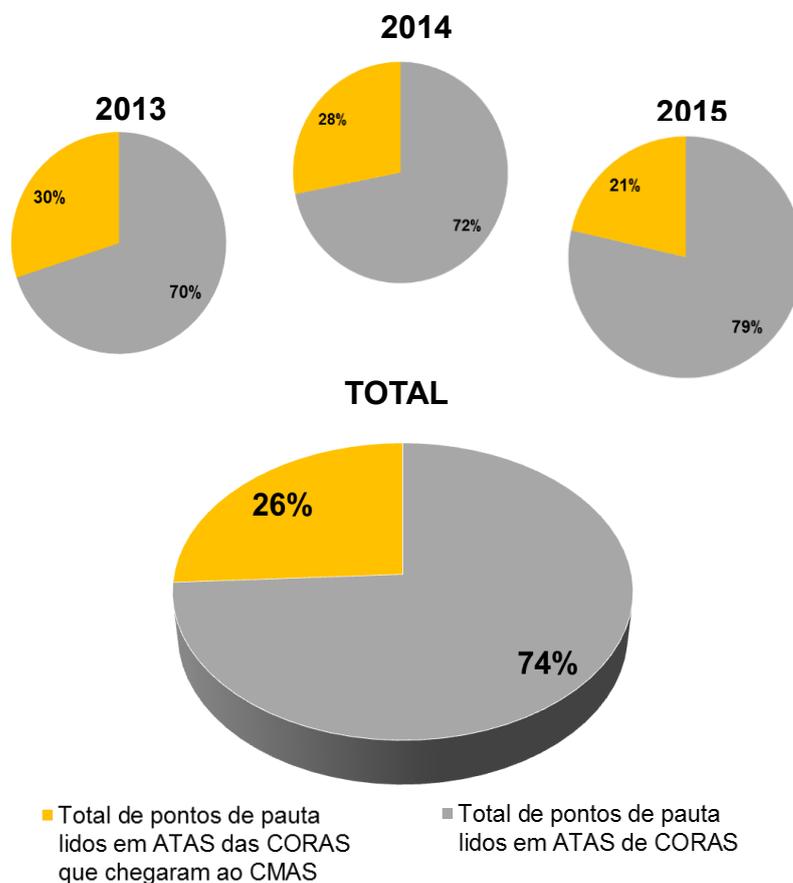
Nas próximas páginas trazemos a tabela e o gráfico elaborados com os dados referentes às deliberações da Secretaria Executiva, atas das CORAS e a falta de quórum qualificado em plenárias.

**TABELA 20 – Fluxos, plenárias e quórum**

<b>Questões</b>	<b>N 2013</b>	<b>N 2014</b>	<b>N 2015</b>	<b>TOTAL</b>
	<b>Out-dez</b>	<b>Jan-dez</b>	<b>Jan-set</b>	
Assuntos deliberados pela executiva sem retorno à plenária.	1	11	6	<b>18</b>
Total de pontos de pauta lidos em ATAS de CORAS	7	46	33	<b>86</b>
Total de pontos de pauta lidos em ATAS das CORAS que chegaram ao CMAS	3	18	9	<b>30</b>
Total de plenárias	6	26	23	<b>55</b>
Total de plenárias com falta de deliberações por falta/perda de quórum qualificado	0	4	14	<b>18</b>
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>190</b>	<b>115</b>	<b>354</b>

Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

**Gráfico 24 – Fluxos das atas das CORAS**

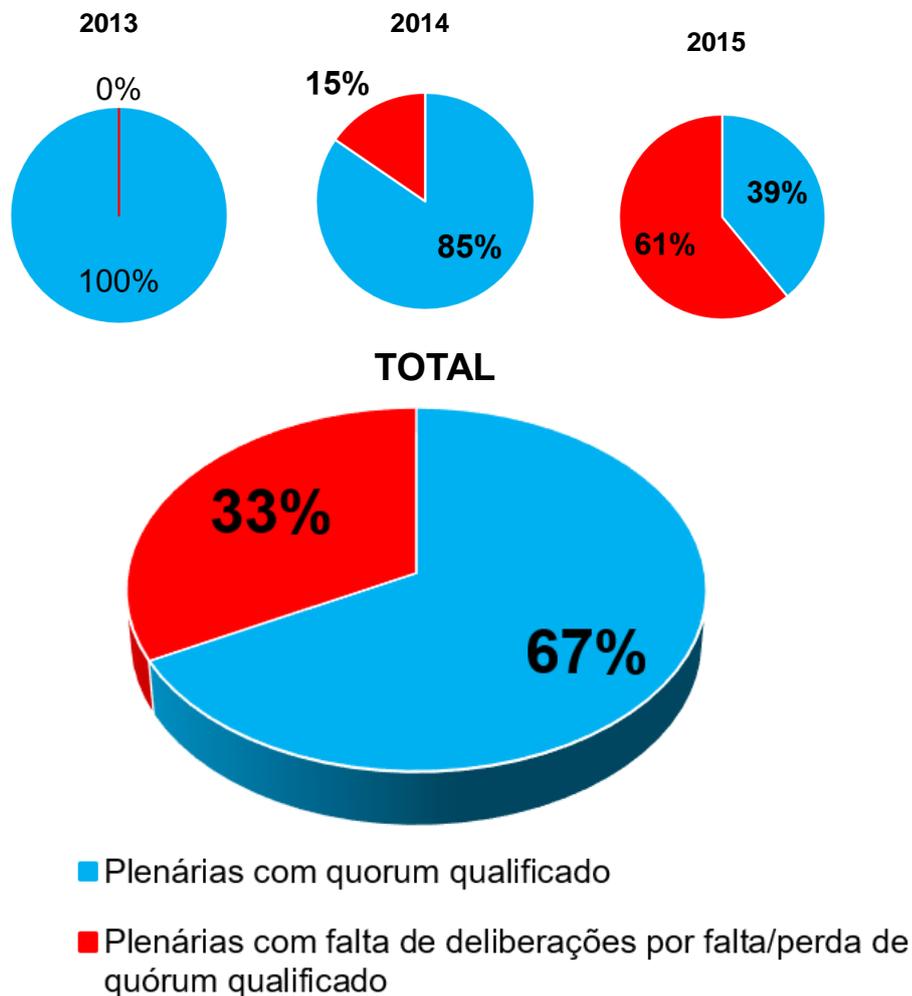


Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

Analisando as poucas atas de CORAS que tivemos acesso, pudemos observar um percentual de pontos que foram discutidos em reunião e levados para as plenárias do CMAS que vai diminuindo de 30% a 21% ao longo dos anos, somando um total de 26%. Os pontos identificados foram referentes às entidades, a documentação para inscrição no Conselho e questões sobre convênios. Entretanto, cabe lembrar que esse número tende a aumentar, tendo em vista que muitas atas das CORAS estavam escritas apenas como tópicos, não evidenciando discussões que podem ter chegado às plenárias mas que não foram identificadas como tal.

Abaixo trazemos os gráficos dos percentuais relativos ao quórum qualificado em plenárias.

**Gráfico 25 – Percentuais de quóruns qualificados em plenárias**



Fonte: Atas dos CMAS de 2013 a 2015. Elaborado pelo autor, 2016.

Ao analisarmos o número de plenárias sem quórum qualificado chegamos a mais de um terço do total, e analisando anualmente percebemos que a sua maioria foram em 2015. Em alguns desses casos as plenárias começaram com quórum qualificado, mas não se conseguiu terminar todos os pontos de pauta previstos. Nesses casos as plenárias foram além das duas horas previstas e os conselheiros foram se retirando aos poucos até não estarem mais presentes os 31 necessários.

Quanto ao fluxo de informações da Secretaria Executiva, os dados mostram um baixíssimo número em que ocorreram deliberações sem a consulta da plenária. O maior número ocorreu em 2014, e mesmo sendo sempre um fator preocupante

quando ocorrido, não consideramos relevante para indicar uma desconsideração das subjetividades dos demais conselheiros.

## 7. COMPREENSÕES, TROPEÇOS E HORIZONTES

Estruturamos nossos pensamentos sobre a territorialização da sociedade civil dentro do CMAS, mais especificamente dos representantes de CORAS, primeiramente pensando nas *subjetividades* presentes. Os conselheiros são todos moradores das regiões a mais de uma década, sendo a origem de vinculação com a assistência social do município a partir da condição de usuário ou de trabalhador da área. A partir desses dados é coerente considerar um alto grau de conhecimento desses atores sobre a execução e condição da política assistencial dentro de cada região, e que trazem um profundo histórico cultural com a mesma. Os motivos de aproximação e vinculação com a representação política dessa política evidenciam um sentimento de responsabilização profundo dos cidadãos com a execução e planejamento da mesma, o que indica uma vinculação com a assistência social da região.

Relembrando a leitura de *subjetividade* proposta por SANTOS B. (1991), em que a “auto-reflexão” e “auto-responsabilização”, bem como todos elementos particulares que compõem a individualidade de cada um, são características elementares dentro da *subjetividade* dos atores dos movimentos sociais, e, compreendendo também como aspecto de comprometimento com a implementação e execução da política, podemos dizer que a participação da sociedade civil no CMAS é um movimento com grande potencial de presença e consideração das *subjetividades* dos atores envolvidos (usuário/trabalhador), pelo menos no que diz respeito aos representantes de CORAS. Considerando ainda que essas representações são escolhidas em reuniões de cada região, de organização periódica minimamente mensal, e com o envolvimento de diversas pessoas, essa possibilidade também traz uma possibilidade gigantesca de consideração/envolvimento das múltiplas visões e relações do cotidiano dos diversos atores envolvidos com a política de assistência social do município. Em outras palavras podemos considerar como um grande potencial de manifestação/olhar do “espaço banal”<sup>61</sup>. O fato de as atribuições das CORAS referentes às regiões serem as consideradas de menor dificuldade pode ser

---

<sup>61</sup> SANTOS,1994,2013.

visto como elemento que salienta a articulação dos atores envolvidos. O envolvimento dos conselheiros com a “ponta”, ou seja, o contato direto dos serviços, trabalhadores e usuários, sendo visto como ponto mais fácil de realizar dentro das atribuições evidencia um grande potencial de observação e consideração das *subjetividades* da sociedade civil. Entretanto, quando analisamos as dificuldades e comentários realizados sobre exercer as atribuições das representações de CORAS são nítidas as frustrações dos conselheiros por encontrar dificuldades/barreiras para a real consideração/participação dessa *subjetividade*.

A mobilização da região, em especial dos usuários é trazida como um elemento de grande dificuldade, em que os conselheiros de veem obstruídos hora pelo poder público, hora pelas entidades. A manifestação de que as entidades conveniadas muitas vezes não incentivam e dificultam a participação dos usuários da política nos espaços de discussão é um tanto quanto curiosa. Pensando que esses conselheiros em sua maioria eram também trabalhadores dessas instituições, uma vez que 10 dos 11 entrevistados trabalhavam nelas, que seis deles já estiveram na condição de usuários, e que manifestaram considerar essa mobilização como benéfica para a sociedade, quais são os fatores que os impedem de exercer esse papel em seus trabalhos?

O presente estudo não dá conta de responder sobre como se dá a relação entre os usuários, trabalhadores e entidades, mas consegue vislumbrar que os conselheiros de CORAS possuem relação direta com a execução dos serviços da assistência social e anunciam grande preocupação em como ampliar a discussão e participação da população dentro dos espaços de deliberação e fiscalização da política de assistência social. Pensamos que seria de grande importância um estudo que buscasse pela compreensão de quantos trabalhadores da assistência social já foram usuários e de como se dá a relação entre esses atores e seus trabalhos nas entidades conveniadas. Vislumbramos também a possibilidade de investigar se as queixas sobre a realização dos serviços dizem respeito à má execução dos serviços pelas entidades ou a formatação dos mesmos. Seriam essas queixas fruto de falta de vontade em aumentar qualidade de atendimento ou os serviços existentes simplesmente não dão conta das necessidades da população? O medo da avaliação do serviço está na falta de vontade de investimento e qualificação por parte das

instituições ou pela impossibilidade de fazer diferente dentro das condições fornecidas pela estruturação da política? Infelizmente essas dúvidas permanecem como estímulo a futuros estudos.

As repostas com relação à dificuldade de exercer as atribuições referentes ao próprio Conselho, à verba pública e, principalmente, de como estimular as pessoas para serem conselheiros trazem aspectos bastante relevantes. A dificuldade de compreensão das burocracias e funcionamentos do CMAS são fatores que também influenciam na ampla discussão da política. Foram evidenciadas nas atas das plenárias a não compreensão de mais da metade das discussões sobre os fluxos e documentações do Conselho (53%). Como podemos exercer as atribuições de mobilização, fiscalização e deliberação de forma concreta quando não compreendemos/conseguimos nos apropriar dos mecanismos para fazer com que nossas manifestações, visões e experiências sejam consideradas? E como estimular as pessoas a se interessarem pelo protagonismo da discussão sobre assistência social frente a essas condições?

O comentário de que o CMAS não discutiria/saberia o que acontece de fato em cada região da cidade está também associado à dificuldade de encontrar meios de trazer as discussões das CORAS para dentro das plenárias e comissões. Apenas 26% dos pontos presentes nas atas das CORAS que foram lidas chegaram às plenárias. A falta de meios/burocracias/técnicas, que consigam assegurar o debate/deliberação dos assuntos discutidos nas CORAS, ou de sua apropriação/domínio por parte dos conselheiros é um fator que indica uma dificuldade em praticar o que a legislação (*cidadania*) institui. Essa falta de comunicação nos faz questionar também o que os conselheiros consideram como “ajudar a assistência social da região”, pois pelo que os dados mostram essa ajuda pouco deve estar relacionada com ações diretas do Conselho.

Outra dificuldade que poderia evidenciar também um processo de desconsideração desses assuntos discutidos nas CORAS, *subjetividades* das regiões, seria a partir do domínio burocrático da Secretaria Executiva do Conselho, que ao possuir poder de definição das pautas a serem discutidas e aprovadas, poderia estar selecionando quais considerações seriam trazidas para as plenárias segundo apenas os seus interesses pessoais. Entretanto, ao analisarmos as 103

atas das reuniões da Secretaria Executiva durante o período, encontramos apenas 18 pontos que foram discutidos e deliberados sem a participação dos demais conselheiros. Esses dados nos indicam uma baixa possibilidade de desconsideração dessas questões por manipulação desse grupo. Essa constatação trás a preocupação de que o Conselho possui uma dificuldade de visualizar e considerar as questões das regiões da cidade independentemente de manipulações internas. Uma Secretaria Executiva autoritária e alimentadora de alienação poderia ser substituída a cada mandato pelo voto dos conselheiros, bem como é possível à construção de meios de maior transparência em suas deliberações. O problema é que a invisibilidade das questões das CORAS sem uma burocracia/manipulação que evidencia esse bloqueio indica um problema bem mais complexo.

Cabe aqui ressaltar sobre a importância de registros de reuniões e do devido armazenamento dos mesmos de forma a garantir o seu acesso. A dificuldade em obter as atas de CORAS dificultou muito o estudo, impossibilitando uma análise mais robusta do quanto das discussões das regiões chegaram realmente ao CMAS. Essa dificuldade está atrelada ao não registro das reuniões das CORAS, somadas à dificuldade de organização e obtenção dessas atas pelo CMAS.

Entendemos que a falta de meios/instrumentações para os conselheiros que garantam a visualização das discussões nas CORAS é um ponto de evidente fragilidade no exercício da promoção da *autonomia-coletiva* e da *justiça social* pelo CMAS, pois esse não consegue fornecer informações confiáveis sobre a realidade em cada região da política a qual se propõe a deliberar. É de grande importância a investigação para saber que elementos não chegam ao Conselho, cabendo um estudo pormenorizado de que questões discutidas em CORAS não chegaram às plenárias do CMAS e quais fatores explicariam isso, mas infelizmente não tivemos pernas para dar conta dessa questão.

As dificuldades das atribuições referentes à verba pública nos trouxeram também elementos bastante preocupantes. Consideradas as mais difíceis por todos os conselheiros entrevistados, essas atribuições trouxeram comentários bastante fortes. A falta de dados, ou mesmo apresentação de dados incorretos e/ou incompletos por parte dos gestores é evidenciada pela leitura das atas das plenárias do CMAS, que em 88% das vezes foram descritas contendo irregularidades.

Segundo o regimento interno do Conselho a prefeitura deveria prestar contas de sua gestão sobre a verba voltada à assistência social ao CMAS trimestralmente, o que não ocorreu no período analisado. Esses dados evidenciam um grande problema com relação à transparência e, conseqüentemente, à avaliação da gestão da verba pública. Independente de qualquer equívoco por parte do governo com relação às prestações de contas, elas foram sempre aprovadas. Um elemento que poderia explicar essas aprovações sem uma fiscalização mais robusta seria o medo da queda nos repasses frente a não aprovação da gestão, que, sendo o caso, estaria evidenciando um espaço deliberativo refém dos governantes, e, portanto, de difícil exercício da *cidadania* institucionalizada. Os comentários dos entrevistados a cerca da falta de tempo e dificuldade de compreensão técnica para uma análise mais criteriosa dessas prestações de contas, juntamente com os equívocos governamentais, reafirmam os dizeres dos conselheiros de que o CMAS não avalia corretamente a gestão da verba municipal.

Durante o mandato como conselheiro do autor deste estudo foram presenciadas solicitações de diversos dados a cerca da administração da verba municipal à FASC sem retorno, como, por exemplo, os valores de cada convênio e a prestação de contas sobre a verba que é devolvida pelas instituições quando julgado que o emprego desse dinheiro foi inadequado<sup>62</sup>. Até o fim do mandato analisado não foi dado retorno sobre esses questionamentos.<sup>63</sup> Essas reflexões nos fazem voltar à análise de Santos B. (1991) a cerca dos movimentos sociais.

No início de nosso estudo compreendíamos que o movimento de construção de espaços institucionais para participação da sociedade civil na gestão e deliberação

---

<sup>62</sup> Os critérios para analisar se o dinheiro municipal foi bem empregado pelas entidades de assistência social foram amplamente questionados tanto por conselheiros da sociedade civil quanto por governamentais sem qualquer explanação. Esses fatos geraram muita discussão durante as avaliações dos serviços prestados pelas entidades e estão registrados nas atas das plenárias do CMAS.

<sup>63</sup> Uma das reuniões com a prefeitura de Porto Alegre a cerca das denúncias do CMAS ao Ministério Público sobre o não cumprimento da FASC de prestação de contas de forma correta e o não cumprimento de seus prazos o vice-prefeito respondeu que isso não seria um problema, que a solução seria muito fácil e alegou que o CMAS e a prefeitura eram parceiros fortes e que todas as dúvidas seriam sanadas muito facilmente. Ele também afirmou que os dados referentes à gestão da verba seriam divulgados de forma ampla e transparente. Apesar dos dizeres o Conselho não obteve retorno ou mudança nas condições das prestações de contas, o que gerou inclusive um comentário entre os participantes da reunião, que raciocinaram dizendo “se é tão simples o acesso aos dados públicos e não foi possível obtê-los, ou a coisa não é tão simples, ou a prefeitura não é parceira do CMAS”.

das políticas e verbas públicas era um movimento que buscava por uma evidenciação dos saberes e vivências dos atores envolvidos (subjetividade) em igualdade com a regimentação/institucionalização de normas para assegurar sua consideração, constituído o que o autor denomina de Novos Movimentos Sociais. A questão que o presente estudo nos faz questionar é como conseguir fazer valer a legislação perante o poder público? Claramente a regulamentação da participação da sociedade civil e da transparência da máquina pública não se mostra suficiente para que isso ocorra de fato. O que encontramos é um processo em que as *subjetividades* não encontram força/meios para serem ouvidas por que a *cidadania* se dá de forma incompleta, fantasiosa, com valor de vitrine e sem chegar as mãos da população. Continuamos gerando o que Santos M. (2013) denunciou como cidadãos de “segunda e terceira Classe”, que “compram” a ideia vendida pelo Estado de participação social sem conseguir usufruir da *cidadania* legalizada.

Pensando também sobre a consideração de Souza (2013) a cerca do Estado como uma estrutura heterônima, em que ele se estrutura com base em meios para manter as segregações que o alimentam e que, portanto, toda ação institucional deve ser vista com muito cuidado e nunca sendo considerada em detrimento da ação direta da luta por direitos na busca de um desenvolvimento sócio-espacial, nos questionamos sobre a diferenciação entre Estado e Governo.

Abaixo trazemos um esquema do que enxergamos das relações entre subjetividade e cidadania baseado no presente estudo a partir de Santos B. (1991).

## Imagem 2 – Cidadania teórica



Fonte: Santos B. (1991). Elaborado pelo autor, 2016.

Voltando ao projeto de uma sociedade mais igualitária e participativa através do “desenvolvimento sócio-espacial” de Souza (2013), buscamos no funcionamento do CMAS os “parâmetros essenciais” ou “parâmetros subordinadores”. As CORAS são reuniões com enorme potencial para que as populações atendidas pela assistência social possam trazer suas considerações e aspirações com a política, mas o fato dessas discussões não chegarem de forma substancial às plenárias do Conselho pode também ser um dos fatores de difícil articulação dos usuários. Assim, entendemos que por mais que a política de assistência social em Porto Alegre se proponha a gerar melhoria da *qualidade de vida* a todos que dela necessitarem, bem como estruturar espaços e instituições para garantir uma *justiça social*, esses pilares ainda são estruturas frágeis.

Segundo o autor, tanto a melhoria da *qualidade de vida* quanto da *justiça social* são “parâmetros subordinados” à *autonomia individual* e à *autonomia coletiva*. Observando os dados sobre os públicos específicos da assistência social e os serviços voltados especificamente para os mesmos (crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência) não encontramos proporção com as demandas dentro de cada região nem mesmo com relação ao percentual geral da cidade. Essa falta de relação são indicadores da dificuldade em conseguir que as instituições públicas garantam a liberdade de deliberação sem hierarquias e que os conselheiros atuem criticamente, estabeleçam e conquistem seus objetivos.

Os dados referentes aos serviços mostram que eles são executados com o apoio das entidades conveniadas em quase sua totalidade, chegando a 93% do total dos atendimentos. Esses dados nos fazem refletir sobre o quanto do saber sobre o impacto dos serviços sobre a realidade de seus usuários chega ao poder público, e, considerando que as discussões a cerca disso possuem espaço dentro das CORAS, mas que essas não conseguem fazê-las chegar substancialmente às plenárias do CMAS, o quanto as deliberações do Conselho são realizadas sem essas considerações. Nosso estudo evidencia a enorme importância das entidades para a assistência social de Porto Alegre, e nos traz questionamentos sobre suas relações com os usuários. Seria de grande importância um estudo sobre a origem dessas instituições. Quantas delas surgiram a partir de movimentos de usuários? Quais suas reflexões sobre o quanto seus serviços dão conta das demandas da população? Existe divergência entre as opiniões técnicas de seus trabalhadores e os interesses de seus dirigentes? Acreditamos que estudo mais específico sobre essas entidades é uma potencial mina de ouro no que diz respeito a como potencializar a política municipal.

Considerando também que os serviços dessas instituições são demandados através do Orçamento Participativo, buscamos uma relação entre a articulação da população de cada região dentro desse espaço nos quatro anos que sucedem o período analisado (de 2010 a 2013) com a quantidade de serviços conveniados, bem como se era possível encontrar alguma ligação entre essa articulação e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada região. Se refletirmos que os demandantes por serviços sócio assistenciais seriam prioritariamente os usuários e

que estes representam a fatia da população que possui e menor IDH da região, seria esperado que encontrássemos uma relação entre menor valor e uma maior participação no OP e, conseqüentemente uma maior quantidade de serviços. Entretanto, não conseguimos estabelecer nenhuma relação entre os serviços, o IDH das regiões ou mesmo o volume de participações no Orçamento Participativo.

Em posterior reflexão nos demos conta de que os serviços não necessariamente foram demandados no período de 2010 a 2013, e que buscamos por dados sobre os serviços executados e não os serviços demandados em cada região, afinal, não podemos considerar que todas as demandas por serviços realizadas pelo OP foram conquistadas. Esse fator evidencia uma fragilidade em nosso trabalho, cabendo um estudo mais minucioso sobre as demandas de assistência social no Orçamento Participativo, quem seriam seus demandantes, qual a participação das entidades e usuários, em que período os serviços foram mais demandados e mais atendidos pelo poder público, bem como que fatores influenciam a conquista dessas demandas.

Voltando a estruturação do projeto de uma sociedade mais igualitária e participativa proposto por Souza (2013) fica evidente que os “parâmetros subordinados” estão ainda frágeis na estrutura da política de assistência social de Porto Alegre devido principalmente a fraqueza dos “parâmetros subordinadores” (*autonomia individual* e da *autonomia coletiva*). Uma vez que os participantes das CORAS não conseguem trazer suas considerações às plenárias do CMAS e este não consegue garantir o acesso aos dados da administração/verba pública, nem mesmo sobre os atendimentos e demanda por serviço nas regiões, não é estranho esperar que suas deliberações careçam dos saberes da realidade dos serviços e de uma visão estratégica geral do município. Se os conselheiros não possuem acesso a esses dados com que bases técnicas são realizadas as deliberações dentro do Conselho?

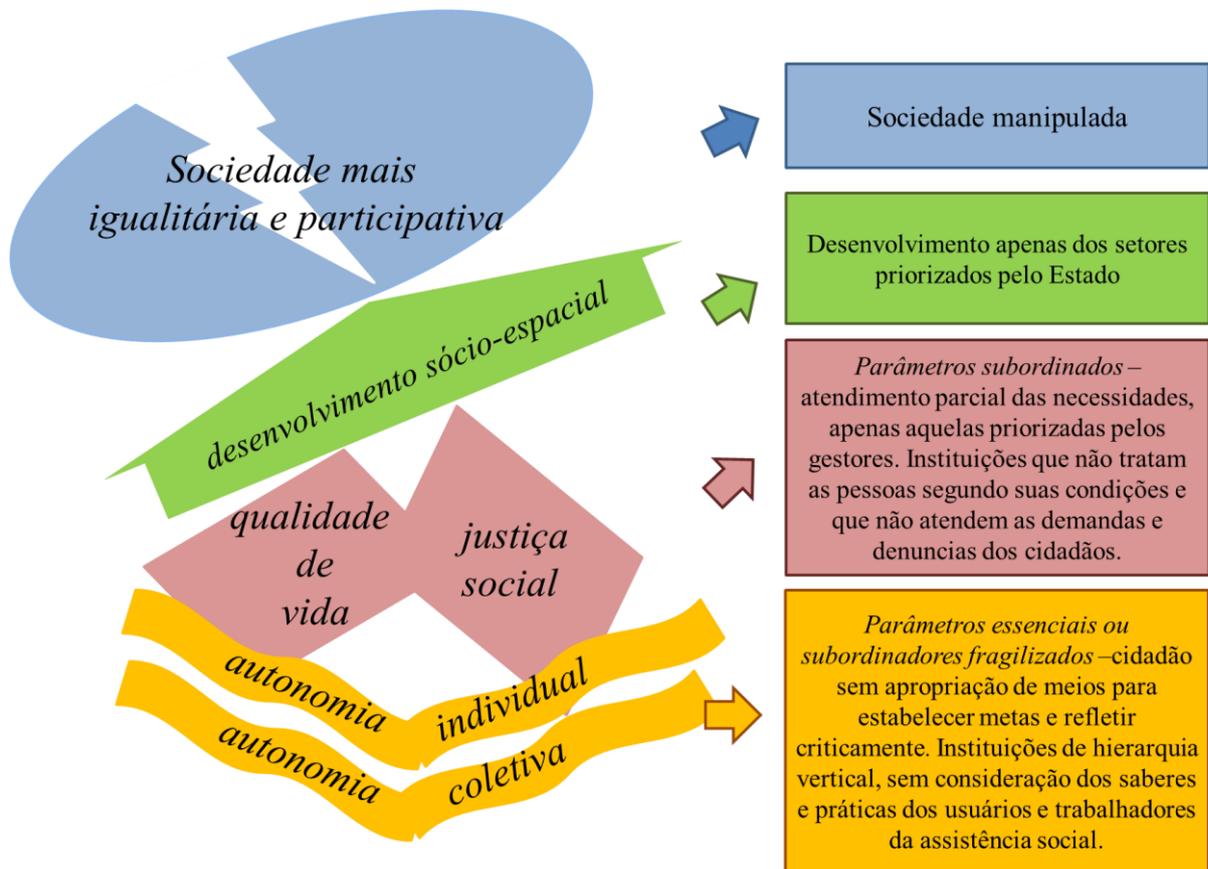
A falta de *autonomia coletiva* e *justiça social* também são evidenciadas nas reflexões a cerca da interferência do poder público nas atribuições dos conselheiros. Com 46% dos entrevistados considerando que o poder público interfere negativamente nas suas atribuições, tanto pela falta de dados, como pela desvalorização das CORAS a partir da criação de outros espaços de contato direto e

individual com os atores da política de assistência social, é evidente o sentimento de insegurança e de carência por instituições públicas que garantam o acesso a informações com qualidade.

Os mapeamentos dos dados das demandas e serviços sócio assistenciais também mostram que os “parâmetros subordinadores” são bastante frágeis. Entendemos que o fato de os serviços não serem ofertados segundo a estimativa de demanda em nenhuma das especificidades de atendimento indica que esses dados não são considerados pelo CMAS nem pelo OP, evidenciando uma carência de informações. Como exercer corretamente o papel de conselheiro e deliberar com propriedade sobre a política de assistência social quando não se enxerga o panorama municipal?

Abaixo trazemos um quadro elaborado a partir de Souza (2013) de como percebemos a fragilidade do projeto de sociedade mais igualitária e participativa dentro da estrutura da política de assistência social de Porto Alegre.

Imagem 3 – Souza (2013) aplicado



Fonte: Souza (2013). Elaborado pelo autor, 2016.

Ao não terem acesso a informações importantes sobre a assistência social, *autonomia coletiva*, os conselheiros carecem de embasamento crítico para o estabelecimento de objetivos (metas) e, sem os meios para atingi-los, *autonomia individual*. Assim, sem meios de garantir que as considerações das regiões se façam presentes e sejam consideradas em suas especificidades, *justiça social*, ficam impedidos de conseguir promover a ampliação da *qualidade de vida*. Em outras palavras, os “parâmetros subordinadores” de mostram insuficientes para conseguir estabelecer os “parâmetros subordinados” de forma firme e, assim, se promova o *desenvolvimento sócio-espacial*.

Um ponto que nos remete ao baixo número de visões consideradas nas deliberações são os fluxos de informações analisados nas atas de CORAS e nas plenárias do CMAS. O fato de se reunirem todos os meses atores envolvidos com a

assistência social em todas as 17 regiões indica um potencial de grande *horizontalidade* no município, mas o número de vezes que essas discussões chegaram as plenárias evidencia que isso ainda é apenas uma condição teórica. Por mais que consideremos que tivemos pouco acesso as atas das CORAS, e que esse fato não nos permite identificar precisamente quantos dos assuntos deliberados em plenária foram discutidos nas regiões, obtivemos pouquíssimas manifestações que fizeram referência a isso. Entendemos então que, por mais que as discussões ocorram nas CORAS, elas muito pouco são consideradas nas deliberações. Tal fato evidencia um movimento de alta *verticalidade* apesar do grande potencial de *horizontalidade*. As forças que identificamos como promotoras dessa *verticalidade*, *forças centrífugas*, são evidenciadas nas falas dos conselheiros, sendo principalmente a dificuldade de articulação dos usuários, a linguagem demasiada técnica dos trabalhadores e poder público, bem como a falta de dados (principalmente no que dizem respeito ao dinheiro público). A falta de atas de CORAS no CMAS também é um indicativo dessa *verticalidade* e a falta de *forças centrípetas* que promovam suas considerações é um fator preocupante. Sem um grande número de *forças centrípetas* que promovam a ampliação da consideração das *subjetividades* nas deliberações (*horizontalidade*) encontramos um Conselho em que a sociedade civil não possui poder de exercer sua *cidadania*.

Apesar da forte *territorialidade* dos conselheiros nas suas regiões, a sociedade civil não consegue se territorializar no CMAS devido a sua incapacidade/impedimento de fazer valer a *cidadania* trazendo e fazendo valer suas *subjetividades*. A falta de dados e consideração por parte do poder público evidencia uma baixa *autonomia coletiva*, bem como a dificuldade com os termos técnicos e burocracias evidenciam uma baixa *autonomia individual*. Essa *cidadania* puramente teórica, associada a uma baixa *autonomia coletiva* indicam a falha na *justiça social*, enquanto que frustração nas deliberações e falta de relação entre os serviços ofertados e as estimativas de demandas enfraquecem a promoção da *qualidade de vida*.

Da mesma forma compreendemos que o conselheiro de CORAS não está *territorializado* no espaço deliberativo que ocupa. Ao não conseguir trazer as discussões debatidas na sua região, não conseguir se apropriar dos mecanismos

burocráticos e legais do CMAS, nem mesmo conseguir compreender sobre a administração financeira municipal, ele se encontra perdido. Ele não consegue fazer o Conselho considerar a cultura de seu território, sua subjetividade, e, ao deliberar sem propriedade e compreensão profunda de cada ponto de pauta, ele não consegue que sua história e perspectiva façam diferença na gestão. Em outras palavras as diferenças entre os conselheiros, culturas, subjetividades e territórios, não se fazem presentes, tornando as cadeiras do CMAS ocupadas por seres quase sem história, cujas opiniões muito pouco conseguem ser ouvidas, e muito menos consideradas. Um Conselho de conselheiros que não estão territorializados no mesmo, que não se apropriam do mesmo e cuja vida muito pouco dialoga com o mesmo.

Enfim, compreendemos que para conseguir uma *territorialização* da sociedade civil no Conselho devemos buscar pela ampliação da sua *horizontalidade* a partir da consideração de mais *subjetividades* nas deliberações do CMAS. Para isso dependemos diretamente de *forças centrípetas* que promovam capacitações que possibilitem a reestruturação da relação com a prefeitura, e de espaços de divulgação dos processos discutidos nas CORAS e plenárias. Entendemos que as capacitações devem ocorrer em dois âmbitos, um dos conselheiros com relação aos mecanismos legais de impedir as ações dos gestores quando contrárias às deliberações do CMAS e outro do próprio funcionamento do Conselho, no sentido de ser mais pedagógico do que técnico em seus fluxos e deliberações.

Considerando que os conselheiros possuem mandato de apenas dois anos e a importância de seu papel, é imprescindível que se pense em como manter as discussões, deliberações e fluxos em evidência, bem como possibilitar que os conselheiros compreendam e interfiram em seu funcionamento. É evidente que esses tipos de capacitações são bastante complexas, principalmente considerando que talvez não haja meios de fazer prevalecer as *subjetividades* da sociedade civil sem um processo administrativo que dure mais que uma gestão. Outro fator de alta complexidade é que devemos considerar que a graduação acadêmica não indicou uma maior apropriação de mecanismos legais nem mesmo uma maior facilidade de exercer as funções de conselheiro.

É justamente pelas dificuldades acima consideradas que pensamos em espaços de maior evidencia das questões discutidas no CMAS e/ou nas CORAS como possibilidade de promover o envolvimento de mais atores com a assistência social, culminando na criação de meios de transformar a *cidadania* teórica em prática. Espaços de evidencia de reivindicações e *subjetividades*, férteis de propostas de intervenções e metodologias. Espaços que garantam que qualquer negligência por parte do estado seja punida com severas repreensões moral e jurídica.

Apesar de não conseguirmos conceber plenamente nossas propostas de promoção da territorialização da sociedade civil, acreditamos que a capacitação dos conselheiros e técnicos do CMAS nas técnicas utilizadas no presente estudo constituem um passo importante no caminho para a consolidação deste sonho. Conforme já muito defendido no início deste trabalho, é no emprego das ferramentas e saberes articulados academicamente nesta pesquisa que encontramos o verdadeiro valor de nosso estudo. O estudo continua, mas só a prática conquista.

## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Iraci de. **TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço**. Tese de doutorado PUC – RS 2012. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5106>>. Acesso em: 25 de jan. de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Ato Das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 66 de 18 de dezembro de 1990**. Ratifica, nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os Fundos que menciona. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1990/decretolegislativo-66-18-dezembro-1990-358825-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/decretos/1995/DECRETO%20No%201.605%20-%20DE%2025%20DE%20AGOSTO%20DE%201995.pdf/download>>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985**. Dispõe sobre a autonomia Administrativa e financeira limitada da Secretaria Especial da Ação Comunitária-SEAC, cria o Fundo Nacional de Ação Comunitária-FUNAC, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91970-22-novembro-1985-442651-retificacao-18125-pe.html>>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §

9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.** Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.869.htm)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.340 de 07 de ago. de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 12 de out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.868 de 15 de outubro de 2013**. Altera a Lei no 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei no 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis no 12.761, de 27 de dezembro de 2012, no 12.101, de 27 de novembro de 2009, no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e no 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm#art6)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm#art23](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm#art23)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 12 out. de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Resolução 109 CNAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/download>>. Acesso em: 20 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Resolução 145 CNAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assi>

stencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf> Acesso em: 20 set. 2013.

CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath: **SOCIEDADE CIVIL, INSTITUIÇÕES E ATORES ESTATAIS: INTERDEPENDÊNCIAS E CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DE ATORES SOCIAIS EM FÓRUMS PARTICIPATIVOS, 2010.** Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/2973/2715>>. Acesso em: 01 de mar. de 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, cidadania e emancipação. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais. N° 32. Pag 135-191.** São Paulo, 1991.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?** Sítio: [passapalavra.info](http://passapalavra.info). 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. Capítulo 2: Planejamento e gestão urbanos como ferramentas de promoção do desenvolvimento sócio-espacial. (p.60-82).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço.** 4º ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões.** Coleção O pensamento político brasileiro. 2º ed. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2013.

SANTOS, Milton. **O retorno do território.** In: **Território: Globalização e fragmentação.** São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia cidadã: por uma epistemologia da existência.** In: Boletim Gaúcho de Geografia. Passo Fundo: Ediupf e AGB/ POA, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** São Paulo: Edusp, 2004.

NERVA, J. G. F. ; CACCIA, L. S. ; SOARES, P. R. R.. **O Shopping e a cidade: destrinchando as dinâmicas e os agentes envolvidos. O caso BarraShoppingSul em Porto Alegre.** In: XVI Encontro Nacional de Geógrafos, 2010, Porto Alegre. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos, 2010.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE. Dados Obervapoa, disponíveis em [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br) .

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Caderno Leitura dos Territórios das Regiões de Assistência Social, Porto Alegre 2013.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 352 de 8 de ago. de 1995.** Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/Conselhos/LC352Compiladaat%C3%A9LC660.htm>>. Acesso em: 12 de out. de 2014.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Dados sobre a assistência social.** Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=64](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=64)>. Acesso em: 30 set. 2013.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo.** Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=22](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=22)>. Acesso em: 30 set. 2013.

## ANEXO 1 – ATA DE APROVAÇÃO DO PROJETO PELO CMAS

1 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
2 ATA Nº 017/2015  
3 DATA: 24 de agosto de 2015.

---

4 Aos vinte quatro dias do mês de agosto de dois mil e quinze reuniram-se sob a  
5 Presidência da Sra. Cristina Eliza Butzge, e os seguintes CONSELHEIROS DA  
6 SOCIEDADE CIVIL: Patrícia Lane Araújo Reis (T) – Associação Beneficente Amurt-  
7 Amurtel; Maria Conceição Ceolato (T) – Associação Liga de Amparo aos  
8 Necessitados; João Guilherme Nerva Figueiredo “Santo” (T) - Casa de Nazaré – Centro  
9 de Apoio ao Menor; Maria da Glória de Paula (S) – CRESS 10ª Região; Maria Lopes (T)  
10 – Associação Cultural e Beneficente Ilê Mulher; Isoleide Baldim Vargas (S) – União de  
11 Cegos do Rio Grande do Sul; Cristina Maria B. J. Rosa (T) – CORAS Centro; Tatiana  
12 dos Reis (T) – CORAS Extremo Sul; Marlene Arruda Cardoso dos Santos (S) – CORAS  
13 Leste; Valácio de Oliveira (T) – CORAS Lomba do Pinheiro; Luciane Cristina Silva  
14 Escouto (T) – CORAS Partenon; Rose Ceroni Canabarro (T) – CORAS Nordeste; Vera  
15 Regina Mejolaro Santos (S) – CORAS Noroeste; Ivanir Salette da Silva (T) – CORAS  
16 Norte; e Maria Verônica Dariva (T) – CORAS Humaitá Navegantes.  
17 REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS: Gilmar Nascimento da Cunha (T) –  
18 DEMHAB; Ricardo Luiz Vidal Verdi (S) – DMLU; Cristina Eliza Butzge (T), Lúcia Helena  
19 de Souza (T) e Denise Zulmira Beuren (S) – FASC; Márcia Carcuchinski (T) – SMPEO;  
20 Cássia Ribeiro (S) – SMACIS; Manoela Alves Rodrigues (T) – SMA; Carlos Alexandre  
21 Avarante Ávila (T) – SMF; André Luís Souza de Moura (T) – SMGES; Everson Carlos  
22 Nascimento Sá (T) – SMGL; Paulo Valentim Saldanha Fernandez (S) – SMIC; Débora  
23 Regina Brizola Caselli (T) – SMJ; e Heraida Cyrelli Raupp (T) – SMS. FALTAS  
24 JUSTIFICADAS: Agnaldo Engel Knevitz (T) – CRESS 10ª Região; Rose Patrícia da Silva  
25 Araújo (T) – CORAS Cruzeiro; Heloísa Helena Leão Vinôlo (S) – CORAS Glória; Iamara  
26 Soares Santana (T) – CORAS Eixo Baltazar; Vanderléia dos Santos (T) – CORAS  
27 Restinga; Cátia Lara Martins (T) – FASC. DEMAIS PRESENTES: Bruna Crestani  
28 Tonding – UBEA/PUCRS; Rosângela Vieira – Irmãos de Boa Vontade; e Jorge Morais –  
29 Kinder. Após a assinatura da lista de presença foram abertos os trabalhos da Mesa.  
30 **CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS**: Boa tarde a todos.  
31 vamos passando alguns pontos enquanto aguardamos quorum qualificado. Em relação às  
32 ausências justificadas: Agnaldo, Vanderléia, Rose Patrícia, Cátia Lara e Iamara. Em  
33 relação à alteração de representação governamental: “Retifico a indicação do titular que  
34 representará esta Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Ó junto ao CMAS,  
35 Márcia Carcunchinski, titular, e Lorecinda Abrão, suplente”. Também: “Informamos os  
36 nomes dos servidores que representarão o Departamento Municipal de Habitação  
37 do CMAS, titular Gilmar Nascimento da Cunha e suplente Maria Horácia Ribeiro”. Bom, em  
38 relação ao projeto, temos a Bruna e o Santo... **MIRIAM THOMAS – Secretária Executiva**  
39 **do CMAS**: Eles vão chegar daqui a pouco, estão um pouquinho atrasados. **CRISTINA**  
40 **ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS**: Então, depois a gente retoma. O  
41 primeiro ponto de pauta era em relação ao piso de transição média complexidade de  
42 entidades prestam serviço para pessoas com deficiência, nós temos que aguardar o  
43 quorum qualificado. Temos que aguardar. Em relação ao demonstrativo sintético  
44 financeiro 2013, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, a gente possui  
45 uma análise de julho de 2015, mas como é uma sequencia do 2014, eles se repetem, a  
46 Comissão de Políticas pediu para retirar de pauta para que venha em conjunto na próxima  
47 plenária. Retificação da Resolução nº 155/15-demandas do Orçamento Participativo, nós  
48 temos a Resolução nº 155/2015 que aprovou ele, demandas do OP, em 20/07/2015. Na  
49 oportunidade acabou entrando a demanda do Centro, 2013-877, convênio de execução

50 de 10 metas de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de Trabalho  
51 Educativo PCD, portadores de deficiência (Inaudível) Unidade Solidária; mas ela não  
52 possui inscrição no Conselho. Então, a gente tem que retirar, excluir ela da resolução, a  
53 gente vai encaminhar para a plenária para conhecimento e deliberação, porque ela não  
54 possui inscrição no Conselho ainda. Assim que ela fizer retorna para a plenária. E outras  
55 duas demandas se referem à construção de um espaço para desenvolver o SASE, que é  
56 na Região Centro Sul, Demanda nº 2013-1085, para a Cooperativa Habitacional Santa  
57 Cruz e na Região Partenon a Demanda nº 2013-110, para a Associação Comunitária  
58 União da Paulino. Em consulta à assessoria jurídica, a gente entende que não possui  
59 inscrição ainda e a matéria não faz de deliberação neste momento. Se refere à  
60 construção e depende de engenheiro, de equipe técnica para fazer uma avaliação para a  
61 construção do espaço. Então, vai vir sim, por ser uma demanda do OP, para  
62 conhecimento e para a região saber sim da demanda e da construção. Ok? **MARIA**  
63 **VERÔNICA DARIVA (T) – CORAS Humaitá Navegantes e Vice-Presidente do CMAS:**  
64 É importante salientar que a construção só sairá se o terreno for próprio municipal, do  
65 contrário, se não for, não será atendida a demanda. O outro ponto: 5 - **Resposta da**  
66 **FASC sobre a diretriz técnica a ser adotada sobre a Medida Provisória nº 684/15.** O  
67 Conselho encaminhou uma consulta ao gestor, questionando aqui: "...qual será a diretriz  
68 técnica para a implementação da mesma, visto que há muitas dúvidas, tais como: será  
69 através de chamamento público por serviços ou regiões? Como ficarão as demandas do  
70 Orçamento Participativo? Se a FASC indicará os vazios de atendimento e também  
71 recomendamos que a FASC inicie o processo de capacitação (Inaudível) da referida lei".  
72 O Presidente encaminha a resposta: "Encaminhamos as seguintes informações  
73 pertinentes aos assuntos levantados. No que se refere à diretriz técnica que a FASC vai  
74 adotar de implementação da Lei nº 13.019/2014, no que tange à realização de  
75 chamamento público e demandas do OP, as tratativas de reunião em que a FASC é  
76 participe junto à Prefeitura de Porto Alegre. Isto está na obrigatoriedade de cumprimento  
77 da legislação que entrará em vigor, bem como das ordens de serviço do Senhor Prefeito.  
78 o chamamento público é regra para a efetivação das parcerias pela nova lei, sendo, por  
79 consequência, a forma de selecionar as novas parcerias que serão utilizadas pela  
80 Fundação. As demandas do Orçamento Participativo estão sendo tratadas conforme  
81 orientação prevista na Ordem de Serviço nº 04/2015, do senhor Prefeitura, já debatido no  
82 Conselho com a presença da Dra. Cristiane, representante da Procuradoria Geral do  
83 Município e formadora do GT Parcerias Voluntárias, conforme informado em reunião, foi  
84 demarcado com a presença dos representantes do Fórum de Entidades do Conselho, foi  
85 encaminhado que seria aberto expediente administrativo para as demandas gravadas nos  
86 planos de investimento de 2013, 2014 e anteriores, porque estava acontecendo até a data  
87 da medida provisória 685/2015. Com a assinatura da referida medida podemos conveniar  
88 com as entidades sem chamamento público até o dia 23/01/2016, mediante resolução do  
89 CMAS, conforme o fluxo que normalmente vem sendo realizado. Quanto à indicação dos  
90 serviços para serem analisados para as novas parcerias, esta situação ainda não foi  
91 regulamentada no Município e o assunto vem sendo estudado pelas equipes técnicas da  
92 Fundação. Quanto ao art. 7º da lei, no que tange à capacitação dos gestores,  
93 conselheiros de sociedade civil, cabe salientar (Inaudível) instituirá programa de  
94 capacitação, o que não ocorreu até o momento, apenas encontros e seminários públicos  
95 em que a FASC esteve presente. Ainda sim a FASC está em processo de capacitação  
96 interna, inicialmente, principalmente em razão das discussões do grupo de trabalho do  
97 (Inaudível) II, visando atribuir e alterar funções dos setores, conforme determina a nova  
98 legislação. Após as discussões internas a FASC poderá apresentar suas alterações aos  
99 conselhos e sociedade civil, realizando capacitações e esclarecimentos. Cabe salientar

100 que após o dia 13/08 a Fundação estará com todos os convênios renovados, conforme as  
101 resoluções do Conselho, passando a partir desta data preparar-se para a implementação  
102 de nova forma de trabalho, conforme preconiza o marco regulatório". Estamos com  
103 *quorum*, Maria? **MARIA LOPES RODRIGUES (T) – Associação Cultural e Beneficente**  
104 **Ilê Mulher: Ainda não. CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS:**  
105 **Então, 6 - Processos de entidades. CRISTINA MARIA B. J. ROSA (T) – CORAS**  
106 **Centro: Eu sugiro que este ofício seja enviado para as comissões, para a gente ter mais**  
107 **clareza, porque, às vezes, lendo assim se perde alguma coisa, lendo fica melhor. Por**  
108 **favor. CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS: A gente**  
109 **encaminha para todos. Entidades para manutenção, 13 instituições: ASSOCIAÇÃO**  
110 **COMUNITÁRIA JARDIM DOS COQUEIROS, Anexo I, Região Eixo Baltazar; AÇÃO**  
111 **SOCIAL DE FÉ, Anexo I, Região Norte; ASSOCIAÇÃO SERVOS DA CARIDADE, Anexo**  
112 **III, Região Leste; CENTRAL ÚNICA DAS FAVELAS DO RIO GRANDE DO SUL, Anexo I;**  
113 **Região Noroeste; OBRA SOCIAL IMACULADO CORAÇÃO DE MARIA – OSICOM, Anexo**  
114 **I, Região Eixo Baltazar; CRUZ VERMELHA BRASILEIRA, Anexo III, Região Centro;**  
115 **CENTRO DE REABILITAÇÃO DE PORTO ALEGRE – CEREPAL, Anexo I, Região**  
116 **Noroeste; ASSOCIAÇÃO LUIZA FERRARI CASA MADRE GIOVANA, Anexo I, Região**  
117 **Partenon; ASSOCIAÇÃO LIGA DE AMPARO AOS NECESSITADOS ALAN, Anexo I,**  
118 **Região Leste e Eixo Baltazar; GRUPO DA TERCEIRA IDADE NOSSA SENHORA DE**  
119 **FÁTIMA, Anexo I, Região Leste; UNIÃO DE CEGOS DO RIO GRANDE DO SUL, Anexo I,**  
120 **Região Noroeste; ASSOCIAÇÃO DE CEGOS LOUIS BRAILE, Anexo I, Região Eixo**  
121 **Baltazar; ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL, Anexo I, Região Norte. Em regime de**  
122 **votação, quem aprova a manutenção dessas entidades? (Contagem de votos: 29 votos**  
123 **favoráveis). Quem se abstém? Quem não aprova? APROVADAS. Inscrição nova,**  
124 **ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE MÃES BATISTA XAVIER. A entidade solicita inscrição**  
125 **de assessoramento e garantia de direitos. A Comissão de Normas aprovou a inscrição**  
126 **para assessoramento e garantia de direitos, Região Partenon. Quem aprova a inscrição**  
127 **nova? (Contagem de votos: 29 votos favoráveis). Quem se abstém? Contrários?**  
128 **APROVADA. Temos também uma instituição que não fez a manutenção da inscrição,**  
129 **dede 2014, a gente tem que passar agora o cancelamento desta inscrição da entidade. É**  
130 **o INSTITUTO VOMPAR, Região Norte. Ok? Quem aprova o cancelamento da inscrição**  
131 **da instituição? (Contagem de votos: 29 votos favoráveis). Quem se abstém? Contrários?**  
132 **APROVADO. vamos passar para a apresentação da Bruna. c.1) Bruna Tonding -**  
133 **Projeto de intervenção. BRUNA TONDING – Serviço Social/ PUC: Boa tarde a todos.**  
134 **Estou no 6º semestre de Serviço Social na PUC e conheci o CMAS através do Projeto de**  
135 **Fortalecimento de Vínculos nos espaços de controle social, onde estou desenvolvendo**  
136 **uma atividade no meu estágio obrigatório, que é o Estágio III. Então, hoje venho convidar**  
137 **os conselheiros representantes de usuários dentro do CMAS para participarem do projeto**  
138 **que vai acontecer em três encontros. Na verdade, este projeto surgiu pela falta de**  
139 **participação de usuários nos espaços de controle social em que eu estive presente.**  
140 **Então, é para pensar e criar estratégias para melhorar esta participação. O projeto é**  
141 **basicamente isto. A primeira data seria dia 31/08. Eu sei que é difícil reunir todo mundo,**  
142 **mas quem puder participar eu ficaria muito agradecida. CRISTINA MARIA B. J. ROSA (T)**  
143 **– CORAS Centro: Nós aqui no Conselho domos representantes dos usuários,**  
144 **provavelmente não tenha reunião da CORAS até lá. As CORAS se reúnem na primeira**  
145 **semana. BRUNA TONDING – Serviço Social/PUC: Mas é para os conselheiros. Se**  
146 **alguém conseguir. Eu até me proponho a enviar o projeto inteiro se vocês quiserem ler. O**  
147 **projeto foi apresentado para a Executiva do CMAS e eles me deram um retorno para vir**  
148 **fazer o convite para vocês. Era isto. 7- Representação do CMAS (titular e suplente) na**  
149 **Comissão do edital para o novo sistema de atendimento do CADÚNICO. CRISTINA**

150 **ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS:** Antes de passar para o Santo,  
151 vocês sabem que na plenária passada foi aprovado o projeto do Cadastro Único e a  
152 reprogramação dos saldos do Cadastro Único. No novo projeto a gente gostaria de retirar  
153 um representante, um titular e um suplente, para a Comissão do edital, é para  
154 acompanhamento. Quem tem interesse? (Falas concomitantes em plenária). O Valácio e  
155 a Cássia. Santo. c. 2) **João Guilherme Figueiredo - Projeto de Mestrado. JOÃO**  
156 **GUILHERME NERVA FIGUEIREDO “Santo” (T) - Casa de Nazaré – Centro de Apoio**  
157 **ao Menor:** Vou ser breve. Vou mostrar para vocês, estou fazendo mestrado de geografia  
158 na PUC, dentro do meu projeto de mestrado envolve muito o CMAS. Então, queria  
159 apresentar o projeto, também pedindo a colaboração para realizar ele. A internet não está  
160 funcionando, não que eu dependa, só queria mostrar uma das minhas ferramentas.  
161 Então, vamos direto ao projeto. Tentei resumir bastante para não ficar incomodando  
162 vocês, né. Apresentei este projeto na semana passada para a Executiva, que achou bem  
163 legal estar mostrando aqui hoje. Bom, gente, o meu trabalho se chama – *A articulação da*  
164 *sociedade civil nos espaços institucionais e deliberativos, territorializando o Conselho*  
165 *Municipal de Assistência social de Porto Alegre*, o nosso CMAS. A minha preocupação  
166 veio que a partir da Constituição de 88 a gente começou a abrir a possibilidade da  
167 participação da sociedade civil em espaços institucionais de deliberação da política da  
168 verba pública, coisa que até, então, não existia. A única forma era através dos  
169 movimentos partidários, que ainda existem, têm o seu viés, tem coisas que eu acho que  
170 esta é a forma, mas não é o caminho por onde eu gosto de olhar. Eu gosto de ver a gente  
171 representando diretamente esta organização. A partir daí comecei a pensar o quanto que  
172 a gente realmente consegue se apropriar e deliberar, participar desta formação da política  
173 e deliberação das verbas públicas. O meu objetivo é analisar como se dá o exercício da  
174 cidadania social nossa, pela sociedade civil, seus limites e potencialidades aqui no CMAS.  
175 Eu acredito que todo espaço apresenta suas limitações e potencialidades do que pode  
176 ser. Como é um processo ainda muito novo, não fomos treinados para participar desta  
177 forma, seja da parte do gestor ou da sociedade civil, a gente não tem o ensinamento de  
178 como decidir juntos. Quanto aos objetivos específicos, quero analisar a participação aqui  
179 neste Conselho, discutir sobre a política participativa, como um exercício realmente para  
180 exercer a cidadania, como compreender os nossos limites e potencialidades. A minha  
181 principal preocupação é com relação a dois pilares principais, a relação de cidadania, que  
182 eu entendo como a institucionalização da possibilidade de participação da sociedade civil  
183 nesses espaços, principalmente a subjetividade, que é o quanto a gente consegue trazer  
184 as nossas relações subjetivas para cá, tanto em nível pessoal quanto aqueles que nós  
185 representamos. O meu principal interesse neste sentido é com relação às CORAS, que  
186 são os representantes diretos dos usuários. Os outros representantes da sociedade civil  
187 tem outra relação. No caso, eu como representante de entidade com outros  
188 representantes de entidades, nós temos uma relação com o nosso trabalho, o  
189 representante dos trabalhadores também. E mesmo os representantes de entidades  
190 representantes de usuários, ainda estão aqui pelo seu viés institucional. Só as CORAS  
191 estão aqui por uma relação pessoal direta com o seu território, não tem nenhuma ligação  
192 profissional que leve a isto. Eu acredito que existem duas formas que esses grupos  
193 começam a se organizar, através das ideias de alguns autores que têm formas de que  
194 poucas pessoas, poucas forças que decidem, todos nós, todos os nossos processos que  
195 levem para que poucos de nós decidam sobre uma situação, para mim é vista como uma  
196 força centrífuga; ou seja, um processo de verticalização, quando poucos decidem sobre  
197 muitos. E quando a gente tem estratégias que nos façam voltar ao território ou a quem a  
198 gente representa, para que cada vez mais pessoas possam deliberar, decidir sobre  
199 aquele assunto, a gente está lidando com forças centrífugas ou com forças horizontais,

250 fazendo isto com a Diva, que é a planilha que junta os dados do CMAS com os dados da  
251 FASC. Às vezes a gente tem esta discordância de dados. Tendo isto em uma planilha,  
252 após a entrevista com os conselheiros, eu pretendo colocar dentro do Google Earth tudo  
253 que tem em cada região, por isto que eu queria a internet. Também pelo Google Maps a  
254 gente consegue ter uma visão até a casa. Eu quero ver de cada instituição o que tem lá,  
255 seja própria ou não, para a gente clicar e ver o que tem na região, quem é aquela  
256 instituição. A partir do momento que eu conseguir fazer esta relação vou poder analisar e  
257 comparar a diferença que se dá de serviços, de investimento e de instituições mesmo  
258 dentro de cada região. Isto é para a gente ter um parâmetro geral de Porto Alegre, de  
259 forma que fique fácil de clicar, de ver. A partir do momento que eu terminar, minha ideia é  
260 entregar como arquivo vivo, ou seja, passível de ser modificado para o Conselho, para o  
261 Conselho utilizar como quiser, ir atualizando, se achar que a metodologia é válida. A  
262 minha ideia é estar gerando também uma capacitação, para quem quiser participar, mas,  
263 principalmente, para os técnicos do CMAS, porque os conselheiros passam, mas nós  
264 temos os técnicos, para que eles sejam capacitados nessas ferramentas para estar  
265 utilizando essas metodologias em futuras gestões. Claro, quem quiser participar a gente  
266 vai estar aberto para todos os conselheiros. Nada o que estou fazendo vai ser meu, só foi  
267 sistematizar as coisas que já existem. Resumindo, seria isto, gente. A partir de uma  
268 aprovação vou marcar reuniões com os conselheiros de CORAS para entrevistar tanto o  
269 conselheiro, quanto para colocar as instituições em um ata. E Beco A, Rua C, é  
270 impossível de achar no Google Earth, até porque com o mapa da cidade não (Inaudível)  
271 nome de rua. Não tenho esperança de estar marcando reuniões aqui no CMAS com cada  
272 um, vou tentar ir atrás de vocês. (Aplausos da plenária). **CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) –**  
273 **FASC e Presidente do CMAS:** Bom, se recebeste palmas é porque estão todos de  
274 acordo, Santo. Está aprovado. Gente, realmente, faltou somente um para fechar o *quorum*  
275 qualificado. Nunca fizemos uma plenária tão rápida. (Risos da plenária). Ela pediu a  
276 palavra antes de encerrar. (Sem Identificação/Visitante): Presidente, eu agradeço a  
277 oportunidade de poder me manifestar em nome dos PCDs. Nós estamos em uma luta,  
278 tentando resolver uma questão que está emperrando as instituições, estamos sendo  
279 emperrados por falta de quorum do CMAS. Daqui para a frente a gente não sabe. A gente  
280 precisa de um chamamento, porque daqui para a frente a situação vai ficar (Inaudível).  
281 Nós viemos prorrogando, já discutimos, mas tem algo emperrando. Agora, de novo, nós  
282 ficamos sem quorum. Pior, nós vamos ser penalizados, não vamos entrar no edital do  
283 FUNCRIANÇA por falta da negativa. Então, não é a minha instituição, porque com todo o  
284 sacrifício que se fez conseguimos colocar as nossas certidões em dia, mas as demais  
285 instituições estão em uma situação que não sabem o que fazer, ou este Conselho fecha  
286 conosco para que a gente possa ter um caminho a fazer, ou não sei. É a terceira plenária  
287 que o processo não passa. (Falas concomitantes em plenária). Tem a ver com o  
288 Conselho porque existem verbas que de onde vai sair o recurso para pagar o tributo? Não  
289 tem. Este convênio é um convênio que há mais de 20 anos (Inaudível). Se neste  
290 momento as instituições que estão passando por dificuldade não receberem esta verba,  
291 que é a terceira vez que não passa pelo Conselho, não vão conseguir nada. Então, que  
292 este Conselho assuma um aporte dentro dessas instituições de PCDs. Nós estamos  
293 sendo engessados de todas as maneiras, é um convênio que está fazendo com que as  
294 instituições estejam em uma situação de extrema emergência. Tem entidades que não  
295 têm condições, inclusive, com diminuição de equipes. **MARIA VERÔNICA DARIVA (T) –**  
296 **CORAS Humaitá Navegantes e Vice-Presidente do CMAS:** Só para vocês terem uma  
297 noção, 2006 crianças estão sendo prejudicadas por falta de *quorum*. Estas são as metas  
298 conveniadas, fora as que não são conveniadas. (Sem Identificação/Visitante): Se não  
299 houver uma movimentação deste Conselho não sei o que vai ser. Além de ser um recurso

300 vergonhoso, é menos de R\$ 16,00 por atendimento. Então, as instituições estão sendo  
301 sacrificadas. Quando acontece de não ter *quorum* em uma reunião, duas reuniões, tem  
302 que haver uma maneira de passar. É a questão de um conselheiro, sendo que temos 29  
303 presentes, tem que pensar neste processo. Agradeço, obrigada. JOÃO GUILHERME  
304 NERVA FIGUEIREDO “Santo” (T) - Casa de Nazaré – Centro de Apoio ao Menor: Três  
305 vezes que não teve *quorum*? Então, saiu de pauta isto. Nós não estamos com três  
306 reuniões seguidas sem *quorum*. CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do  
307 CMAS: Duas. MARIA VERÔNICA DARIVA (T) – CORAS Humaitá Navegantes e Vice-  
308 Presidente do CMAS: Este ofício da FASC que encaminha este convênio, com recursos  
309 do Tesouro, já que o Fundo Nacional não repassou este recurso, ele veio para este  
310 Conselho dia 03/08/ 2015 para a utilização do recurso próprio, para repor para as  
311 entidades o recurso nacional que não veio. (Falas concomitantes em plenária). CRISTINA  
312 ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS: Vais ter que ser a primeira pauta  
313 na próxima. (Falas concomitantes em plenária)... LUCIANE CRISTINA SILVA ESCOUTO  
314 (T) – CORAS Partenon: E é lá na CORAS que a gente vai ter que justificar que não teve  
315 *quorum*. Nós somos representantes da sociedade, seja da sociedade civil ou do governo.  
316 Então, não sei se poderia ter um chamamento extraordinário para esta pauta, porque é  
317 uma coisa que vai dar um fato negativo na Cidade. O edital do CMDCA já está na rua.  
318 CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) – FASC e Presidente do CMAS: Até quando vai? Vamos  
319 pedir uma extraordinária para a próxima segunda-feira. Pauta única, gente, às 14 horas.  
320 Pode ser? Então, pauta única, dia 31, na próxima segunda-feira. Então, até o dia 31.  
321 MARIA VERÔNICA DARIVA (T) – CORAS Humaitá Navegantes e Vice-Presidente do  
322 CMAS: Nós tivemos 06 CORAS faltantes, peço um esforço, também o governo, pois  
323 também 07 conselheiros governamentais não vieram. CRISTINA ELIZA BUTZGE (S) –  
324 FASC e Presidente do CMAS: Peço aos colegas que estão no centro do governo, André  
325 e Carlos também. MARIA VERÔNICA DARIVA (T) – CORAS Humaitá Navegantes e  
326 Vice-Presidente do CMAS: Então, até a próxima segunda-feira.

327

328 - Encerrados os trabalhos e registros taquigráficos às 16h30min

329

330

Taquígrafa: Patrícia Costa Ribeiro

331

Registro nº 225257/2003 - FEPLAM

200 que merecem horizontalidade neste processo deliberativos. Ou seja, todas aquelas  
201 estratégias que seriam regimentais, seja da nossa metodologia de trabalho que nos faça  
202 voltar e ter que articular com mais pessoas sobre alguma decisão, é um processo que eu  
203 acredito que promove a horizontalidade, com mais gente participando e decidindo. Neste  
204 sentido, no caso das CORAS, que é o principal ponto, e a Secretaria Executiva. Este é o  
205 principal ponto da minha pesquisa. Então, eu quero ver o seguinte, o quanto o  
206 representante, o conselheiro, consegue trazer para dentro do CMAS a sua subjetividade e  
207 a subjetividade de quem ele representa, tentando chegar a forma de uma cogestão, que  
208 são os princípios desses espaços que a gente participa. Não estou querendo trazer uma  
209 ideia de uma demonização do Poder Público, da sociedade civil, de pessoas ou não  
210 pessoas, mas porque é um processo muito novo. A gente muito pouco consegue se  
211 apropriar por isto. Bom, só pela nossa experiência a gente já vê, é tempo, prazo,  
212 apropriação. Então, esses processos, como a gente poderia fazer para que se tornassem  
213 mais fáceis para a apropriação efetiva. Neste sentido a minha ideia é o quê? Eu acredito  
214 nas CORAS e na Secretaria Executiva. Da forma que eu entrei no CMAS nós temos as  
215 CORAS e a questão dos trabalhadores representantes de ONGs, que trazem para as  
216 plenárias as suas considerações. Aqui em plenária nós temos as nossas deliberações e  
217 encaminhamos para a Secretaria Executiva, que é quem dá o seguimento para virar  
218 resolução, fazer os encaminhamentos devidos. A partir daí ocorre o inverso, a Secretaria  
219 Executiva traz para as plenárias o ponto das suas considerações e encaminhamentos dos  
220 processos que oram gerados, e das plenárias voltaria para os entes que nós  
221 representamos. Eu quero entender quem são as CORAS, o que a gente considera de  
222 CORAS, através das atas, comparando tanto as atas das CORAS, das plenárias e da  
223 Executiva, entender o quanto a gente consegue que a CORAS traga as suas questões  
224 discutidas nos territórios para as plenárias. Esta não é uma consideração se a pessoa traz  
225 ou não, tem muito a ver de quanto a plenária abre espaço isto ou se tem um mecanismo  
226 para que isto seja discutido. Então, esta é uma grande preocupação. a partir daí o que a  
227 gente decidiu aqui, como que a Secretaria Executiva está encaminhando e como retorna.  
228 Não por um processo se a Secretaria faz ou não faz bem o seu trabalho, não é uma  
229 consideração quanto a isto, tem uma relação de visibilidade, de transparência do  
230 processo, inclusive, de metodologias para a gente enxergar as coisas. Apesar da gente  
231 ter as coisas em um projetor aqui, às vezes a gente fica confuso com as coisas, em que  
232 pé anda, o quanto isto é claro e como a gente pode tornar isto mais claro ainda. O  
233 objetivo é analisar em relação a isto, presenças e atas das três instâncias. Juntando isto  
234 quero ver se faço uma entrevista com as CORAS para entender porque a CORAS, o que  
235 levou um conselheiro a ir para a CORAS, o que levou ele a participar disto, qual o  
236 envolvimento dele com o território. Considerando que não ganhamos nenhuma verba para  
237 isto, é algo que tem uma relação bem direta com o pessoal da pessoal. Segundo, por que  
238 resolveu virar conselheiro de CORAS? É mais ou menos por que resolveu assumir este  
239 pepino, o que envolve essas pessoas. Aí eu coloquei dentro das funções das CORAS o  
240 grau de dificuldade que esse conselheiro encontrar em cada uma das funções para  
241 entender onde estão os nossos pontos mais frágeis, a dificuldade de poder construir. Nós  
242 conseguimos dar conta, mas é muito difícil, é muito desgastante. Cá entre nós, de todos  
243 os conselheiros aqui, aqueles que têm mais funções e mais responsabilidades, são as  
244 CORAS, que além da representação em plenária direta tem toda a articulação com a  
245 região. É por isto que eu acho que a gente merece um olhar mais delicado quanto a isto.  
246 E a outra é a (Inaudível) do quanto o Poder Público interfere nas ações da CORAS, como  
247 interfere, como os conselheiros de CORAS lidam com isto e se está dando certo, se não  
248 está dando certo, para a gente estar compreendendo como se dá esta relação com o  
249 Poder Público. Concomitante com isto, tenho como planejamento juntar, que eu já venho