

Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e participação social: descentralização e controle social são a resposta?

*National Social Assistance System's (SUAS) and social
participation: devolution and social control
are the answer?*

**Douglas Marques¹,
Everton Rodrigo Santos²**

1. Doutor (2007) e Mestre (2013) em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade Feevale. Professor do Centro Universitário IPA. **douglas.sersocial@gmail.com**

2. Pós-doutorado em Ciência Política pela UFRGS (2013) e Doutorado em Ciência Política pela mesma instituição (2005). Professor no Programa de Pós-graduação em Diversidade Cultural de Inclusão Social da Universidade Feevale. **evertons@feevale.br**

Resumo: O presente artigo busca avaliar a experiência do controle social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no município de Novo Hamburgo, no Rio estado do Grande do Sul. A partir do nosso quadro teórico que incorpora os conceitos de vertente societal (DE PAULA, 2005; 2008) e de subcidadania (SOUZA, 2003; 2012), vergados sobre o caso empírico do SUAS local, procuramos explicar o cenário da baixa participação social no Estado. Nossa hipótese de trabalho sugere que a participação social carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito, ensejando uma cidadania ralé. A metodologia utilizada foi pesquisa quantitativa, probabilística, tipo Survey,

sendo aplicados 63 questionários, com questões fechadas aos usuários do SUAS do município de Novo Hamburgo.

Palavras-chave: Administração Pública Societal. Participação Social. Controle Social. Sistema Único de Assistência Social.

Abstract: This article aims to assess the experience the social control of the National Social Assistance System's (SUAS), in the Novo Hamburgo city, Rio Grande do Sul state. Our theoretical framework that incorporates the concepts of societal public administration (DE PAULA, 2003, 2005) and undercitizenship (SOUZA, 2003, 2012), bent on the empirical case of the SUAS local, try to explain the scenario of low social participation in the State. Our working hypothesis suggests that social participation carries historical traces marked sometimes by the invisibility of social inequality, either by naturalization living conditions of the subject, allowing for a 'cidadania ralé'. The methodology used was quantitative, probabilistic type Survey research, they were applied 63 questionnaires with closed questions to users of SUAS in the Novo Hamburgo city.

Keywords: Societal Public Administration. Social Participation. Social Control. Social. National Social Assistance System's.

Introdução

A avaliação de políticas públicas no Brasil tem tido notabilidade enquanto área de estudos nas últimas décadas diante do processo de redemocratização do Estado, iniciado no final dos anos 1980. Paralelo a este, tem crescido junto aos sucessivos governos, a sociedade em geral e na própria Universidade brasileira, a demanda pelo acúmulo de conhecimento em planejamento e gestão da administração pública do Estado. Assim, tem se buscado a compreensão e avaliação das políticas públicas e suas diferentes dimensões, quer sejam elas gerencialistas, tecnocratas, processuais administrativas ou participativas. Essas tendências suscitam discussões político-teóricas, uma vez que sugere um afastamento dessas políticas dos processos e das demandas sociais, não capturando a totalidade das realidades institucional, política, social e ou mesmo cultural de determinada comunidade. Esse cenário compõe o que De Paula (2005) denomina dos desafios da (nova) administração pública do Estado.

Segundo essa autora, desde o início da década de 1990, ganha impulso dois distintos projetos de gestão da administração pública. Por um lado, a vertente societal, capitalizada pelos partidos e movimentos da chamada esquerda, com notabilidade o Partido dos Trabalhadores (PT). Seus propósitos apresentavam a administração pública marcada pela democratização das instituições, pela inclusão de camadas sociais até então a margem das políticas públicas e, por meio da descentralização político-administrativa, a participação da sociedade no Estado. Por outro lado, a vertente gerencial, impulsionado pela corrente da socialdemocracia (PSDB), denominada de centro-direita, no jargão clássico, perpetuava o discurso da necessidade da eficiência e transparência na gestão do Estado. A proposta buscava a reforma na administração pública por meio da reestruturação das suas instituições, hierarquizando atividades ‘exclusivas’ e ‘não exclusivas’ do Estado, bem como o combate à inflação (DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2011).

A administração pública gerencial foi importante para o período de redemocratização do Estado ao por em marcha a criação de espaços institucionais de participação e descentralização das políticas públicas. No entanto, observa-se a necessidade de incorporação da perspectiva sociopolítica (societal) a funcionalidade eficaz (gerencialista) na administração pública do Estado. Ao se tratar de políticas públicas, faz-se necessário combinar a implantação e descentralização das instituições com o aprofundamento da democracia e participação social.

A esse respeito, no início dos anos 2000 o projeto da vertente societal ganha fôlego, com a ascensão da chamada esquerda à gestão do Estado, por meio da vitória na eleição presidencial. Muito embora os esforços dessa gestão para colocar em marcha a ampliação da participação da sociedade nas políticas públicas e fomentar os processos democráticos locais, tem-se constatado importantes limites (DE PAULA, 2005, 2008).

Nesse sentido, no caso do município de Novo Hamburgo, o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, como as demais políticas públicas na atualidade, pretendem-se ‘afinadas’ com o modelo de gestão societal, ao sugerir iniciativas de, por exemplo, a participação dos usuários em reuniões locais, conselhos e conferências municipais, entre outros, o chamado controle social.

No entanto, ainda são iniciativas engendradas em uma funcionalidade eficaz desses espaços de participação, que contribui para o distanciamento da sociedade às políticas públicas e ao aprofundamento da desigualdade social.

De acordo com a proposta desse artigo, daremos ênfase ao aspecto da participação da sociedade nas políticas públicas, trazendo para o debate a experiência da descentralização político-administrativa do SUAS, ocorrido a partir de 2009, no município de Novo Hamburgo, no Estado do Rio Grande do Sul.

A importância de evidenciar a experiência empírica da participação dos usuários junto ao SUAS acompanha as iniciativas recentes de descentralização e de controle social das políticas públicas no Brasil. Esses conceitos nunca foram mensurados no Brasil por meio de pesquisas de opinião. Também, constata-se na atualidade que há escassez de pesquisas que avaliam essas políticas pela ótica do usuário¹. Para além, pouco se tem evidenciado a relação da baixa participação da sociedade nas políticas públicas com os rebatimentos diretos na construção da cidadania. Filiando-nos ao conceito de subcidadania de Souza (2003), queremos sugerir que a participação no Estado carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito. Assim, nosso objetivo é problematizar a experiência do controle social do SUAS, no município de Novo Hamburgo, mediante a pesquisa quantitativa, do tipo Survey.

Na *primeira parte*, será apresentado de maneira sintética nosso arcabouço teórico e conceitual sobre a participação social, bem como os desdobramentos da vertente societal da administração pública e da construção social da subcidadania. Na *segunda parte*, nosso enfoque remete à experiência do controle social, com base na avaliação dos usuários do SUAS da cidade de Novo Hamburgo.

1. Para a pesquisa, foram utilizados banco de dado de revistas especializadas em políticas sociais e políticas públicas. Como critério fora utilizado periódicos científicos com extrato A2, conforme classificação da CAPES. As revistas consultadas foram: Revista Textos e Contextos; Revista Argumentum, Revista Ser Social, Revista Serviço Social e Sociedade e Revista de Políticas Públicas. A pesquisa foi realizada entre os meses de maio e junho de 2015. São alguns exemplos de trabalhos: COUTO; MARTINELLI, 2009; TRZINSKI; VEIVERBERG; CETOLIN; PINHEIRO, 2010; SILVA; MEDEIROS; SCHNEIDER, 2011; COUTO; YASBEK; SILVA E SILVA; RAICHELIS, 2012 e PEREIRA; GUARESCHI, 2013.

Com base em cálculo amostral estatístico, através do software SPSS 22.0, foi realizado cruzamento, frequência e índices dos dados referentes aos 63 questionários aplicados², com questões fechadas aos usuários especificamente do SUAS do município de Novo Hamburgo. Nossa margem de erro amostral é de 6% e coeficiente de confiança 90%. A aplicação dos testes se deu no período de abril a agosto de 2013, levando em conta as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Sociais e Humanas, segundo a res. 510/16, do Ministério da Saúde.

Administração pública e participação social: desafios da vertente societal

Os estudos sobre a administração pública, no caso brasileiro (DE PAULA, 2005; 2008), sugerem para o período do final da década de 1980 para os primeiros esforços a consolidação da vertente denominada de gerencial. A experiência brasileira acompanhou principalmente as influências, norte-americanas e inglesas, dos governos Ronald Reagan e Margaret Thatcher, no final da década de 1970 (DE PAULA). As experiências internacionais foram marcadas por propostas da nova administração pública, que buscava apresentar soluções para tornar o Estado mais eficiente, racional, descentralizado e buscava a separação de atividades ‘exclusivas’ e ‘não exclusivas’ do Estado.

Por outro lado, embora a vertente denominada societal passe a influenciar a gestão do Estado, no início dos anos 2000, os resquícios do ideário de um Estado eficiente como sinônimo de crescimento econômico, persiste na atualidade, na operacionalização das políticas públicas e no imaginário ideológico que nos foi emprestado de ‘fora’. Portanto, evidenciar alguns aspectos da gestão societal pode suscitar elementos para a compreensão do paradoxo posto: como democratizar as instituições e ampliar a participação social no contexto atual da gestão pública do Estado, influenciada por uma funcionalidade eficaz, em descompasso com as demandas do desenvolvimento nacional?

A vertente societal surge no Brasil em meados dos anos 1960, com a

2. Chegou-se a esse número de questionários por meio de cálculo amostral e correção de amostra, levando em conta o universo de sete mil e quinhentos (7.500) usuários. Referente ao cálculo de amostra ver BARBETTA, 2001.

organização dos movimentos sociais, que se desdobram pelas quatro décadas seguintes (DE PAULA, 2005). Busca-se enfatizar a participação social, na perspectiva de repensar o modelo do desenvolvimento nacional. A sua abordagem de gestão tem sido demandada por experiências endógenas de desenvolvimento, incluindo os aspectos socioculturais na construção das demandas sociais e na formulação das políticas públicas. Exemplo disso pode-se citar a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP), entre outros. No que diz respeito à gestão pública, sugere-se que o modelo apresenta alguns limites com relação a propostas para a organização da administração pública do Estado e a integração das dimensões sociopolíticas e econômico-institucional (DE PAULA, 2005).

Somada aos desafios da vertente societal, a construção da cidadania, no caso brasileiro, está diretamente ligada com a qualidade da participação da sociedade nas políticas públicas. Para Santos (2013), a qualidade do tecido social tem um impacto positivo sobre as instituições públicas e no aprofundamento da democracia. Inicialmente, tendo em vista como participação a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado, nosso entendimento sugere que a participação social, no caso brasileiro, não tem ultrapassado o primeiro nível, denominado presença política (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUIN, 1998). O Quadro 1 – Níveis de participação política auxilia a análise da participação social no Estado.

Quadro 1: Níveis de participação política.

Participação Política		
Nível de participação	Conceito de participação	Forma de participação
1º Nível	Presença política	Limitada. O sujeito é informado dos processos decisórios já tomados. Participar de uma reunião, por exemplo.
2º Nível	Ativação política	Relativa. O sujeito se engaja em atividades que lhe foram confiadas, dentro ou fora da organização.
3º Nível	Participação política	Efetiva. O sujeito influencia diretamente no processo decisório.

Fonte: Adaptado de BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUIN (1998).

A esse respeito, Gonzáles (2011), ao estudar a participação política na América Latina e, conseqüentemente, a realidade brasileira, afirma que votar, cumprir as leis e pagar impostos é considerado o elemento mais importante, sendo pouco valorizada a participação em organizações sociais e políticas. Muito distante da possibilidade de consulta e de influenciar nos processos decisórios do Estado, tem sido destinado à população apenas espaços de participação formais, com a finalidade de apresentação dos programas e projetos já discutidos de forma centralizada. Por outro lado, não desconsideramos experiências significativas de táticas de experimentação social (BRAGA, 2012), como o período da primavera à brasileira³, e outras mobilizações populares bastante recentes.

3. Para Braga (2012), a construção da cidadania na contemporaneidade tende à incorporação de novos arranjos sociais, de iniciativas populares espontâneas, enfim, de novas táticas de experimentação social. Citamos como exemplo as manifestações populares iniciadas em Túnis/Tunísia, estendendo-se para o Oriente Médio em 2011, Foram denominadas de “primaveras árabes”. No Brasil, durante o mês de julho de 2013, reeditamos a noção de primaveras árabes com as manifestações populações em todo o país. Os movimentos populares apresentaram novas táticas sociais à construção da cidadania, sendo elas: 1) Iniciativas nacionais articuladas com um movimento que é internacional; 2) São legitimadas por iniciativas ‘apartidárias’, com lideranças descentralizadas e

Tomando como base a importância do cenário da redemocratização do Estado a partir dos anos 1980 com o processo da Constituinte, vislumbramos a possibilidade da ampliação da participação da sociedade civil, através da proposição de Projetos de Leis e de Leis Complementares (Lei complementar nº 9.709/98). Contudo, podemos notar a escassez de iniciativas populares ao analisarmos o montante de projetos de leis apresentados à Câmara Federal dos Deputados. Mesmo com a implantação dos dispositivos jurídicos, fica evidente que a sociedade ainda apresenta dificuldades para se expressar acerca das suas demandas. Passadas mais de duas décadas, temos apenas quatro (4) projetos de iniciativa popular⁴, sancionados pelo Senado Federal, sendo eles: Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral; Lei Completar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, esta sendo a única nos últimos cinco (5) anos. A respeito da baixa participação social, concordamos com Clemente (2012), quando o autor afirma que “os avanços sociais em geral foram outorgados pelo Estado e não conquistados pela luta popular”. Este aspecto será melhor abordado no próximo tópico.

Participação social: a construção histórica da subcidadania

Embora a realidade sobre a participação da sociedade nas políticas públicas tenha nos apontado algumas lacunas (DUTRA, 2013; MARQUES, 2013, 2015), sendo elas a falta de instrumentalização no exercício da cidadania; apropriação privada do espaço público; esvaziamento/distanciamento político das

3) são articuladas simultaneamente em vários lugares ao mesmo tempo, por meio do uso de redes sociais - Com grifos dos autores. Fonte: BRAGA, J. B. II Seminário Observatórios, Metodologias e Impactos nas Políticas Públicas. Palestra: Observatórios sociais e as políticas públicas: desafios e possibilidades. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Dias 27 e 28 de novembro de 2012.

4. O leitor pode aprofundar a análise junto ao portal da Câmara Federal dos Deputados, onde pesquisamos sobre as leis de iniciativa popular no Brasil. Endereço on line: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 21 de jan.2013.

instituições e atores; o poder dos técnicos sob as demandas sociais e a participação numa perspectiva de consulta direcionada, cabe-nos a análise de alguns dos seus pressupostos.

Nessa seção, nosso intuito é deparar alguns subsídios teóricos à experiência que será apresentada, qual seja, a descentralização do SUAS de Novo Hamburgo, no que diz respeito ao desafio do controle social. Para tal propósito, nosso entendimento se filia a Souza (2003, 2012), ao tentarmos relacionar a baixa participação política dos usuários do SUAS com a produção de subcidadania ou uma cidadania ralé (SOUZA, 2003).

Avançando as contribuições de Sérgio Buarque de Holanda e o mito da cordialidade e uma homogeneidade cultural brasileira, bem como os dilemas da integração do negro à sociedade, de Florestan Fernandes, Souza (2003) desvela o seu entendimento sobre a historicidade da produção da desigualdade social no Brasil.

Ao fazer uma análise sociológica, para o caso brasileiro, Souza (2012) toma emprestadas ideias sobre a construção de *habitus* de Bourdieu e representação social e igualdade de Taylor, e propõe uma nova leitura epistemológica da construção social da subcidadania. Para o autor, complementar as contribuições essencialmente culturalistas, por um lado, e estruturalistas, de outro, sugere o conceito de ideologia do desempenho, que vão dar conta de operar a construção social da subcidadania, por meio de uma inserção e participação social precária, processadas pelos hábitos primário e precário dos subcidadãos precário (SOUZA, 2003).

Como ponto de partida, o distanciamento entre Estado e sociedade civil, entre as políticas públicas e o controle social, pode ser interpretado por meio do conceito de ideologia do desempenho, caracterizado por um discurso de pano de fundo consensual, capaz de acobertar as relações objetivas de desigualdade social, tornando-a não clara e invisível. Nas palavras de Souza (2003, p. 66), “trata-se de uma espécie de legitimação subpolítica, incrustada no cotidiano. O fato reflete a eficácia de princípios funcionais, ancorados em instituições opacas e intransparentes como o mercado e o Estado”.

Sendo assim, a inserção social, o papel social – cidadão – dependerá de critérios ‘derivados de fora’ do sujeito, regidos por princípios funcionais do

mercado e de uma economia emocional, do mito do talento nato ou pelo poder dos técnicos no Estado. Cabe aqui o excelente exemplo, no caso brasileiro, para a condição social das chamadas “donas de casa”⁵. Para os limites desse artigo, o conceito nos auxilia para uma possível compreensão da subalternidade histórica (também simbólica, cultural e social) no papel social de cidadão e na baixa participação nas políticas públicas.

A baixa participação no Estado, ou para o nosso caso, a ineficiência do controle social, teria dois pressupostos complementares: o *habitus* primário e *habitus*. O primeiro, perpassando um processo de inadaptação, compreende a ausência de pré-condições necessárias às novas demandas de participação, próprias da modernização das instituições do Estado. A utilização dos espaços públicos, a cooperação entre Estado e a sociedade civil e a participação social na gestão e no planejamento das políticas públicas são práticas que se aproximam das sociedades ditas modernas, assim, para o caso brasileiro, práticas em construção. O *habitus* primário reflete, por exemplo, na inexistência de instrumentalidade para o exercício no espaço de uma conferência municipal, na não decodificação da linguagem técnica utilizadas pelos especialistas de determinada área da administração pública, na dificuldade de expressão das demandas sociais e, por fim, nas distintas compreensões sobre o sentido da participação, por parte dos usuários, conforme bem observou Fedozzi (2001) ao acompanhar algumas assembleias do Orçamento Participativo de Porto Alegre⁶. Nesse caso, as ditas pré-condições inexistentes nos processos de participação, compreendem a inadaptação linguística dos protocolos durante as reuniões,

5. Souza (2003) salienta que a ‘sorte’ da dona de casa no Brasil está relacionada com a origem da sua família ou com o prestígio social do marido. Para o autor, a construção cidadania das camadas marginalizadas no Brasil tem sido mais um derivativo ‘de fora’, independente do sujeito, do que uma conquista histórica do papel social - cidadão.

6. “Da primeira reunião da qual participei, ela (participante da OP) usou o microfone para informar que estava disponibilizando algumas datas para o agendamento do ônibus-biblioteca Brincalhão. O conteúdo do informe era inusitado, pois não havia necessidade de intermediação para proceder ao agendamento do ônibus e qualquer dos presentes poderia fazê-lo diretamente à Secretaria Municipal de Educação” (FEDOZZI, 2001, 142).

o distanciamento conceitual entre a realidade dos técnicos e dos usuários e a dominação simbólica. Toda essa situação restringe a população a ouvir (com dificuldades) aqueles que sabem o assunto.

Por outro lado, o habitus precário (SOUZA, 2003), complementa a análise da construção do papel do subcidadão, ao contribuir para o fenômeno da naturalização das condições de vida. Trata-se de um processo psicossocial de invisibilidade da desigualdade social e de constrangimento pela condição – do sub-homem – que encaminha a sua marginalização e não participação nas instituições públicas. Parafraseando Souza (2003), o habitus precário contribui para o processo de aceitação interna da inadaptação dos usuários das políticas públicas em relação à ‘sociedade incluída’.

Tal situação fica evidente, como empiricamente será analisada no próximo item, a relação do número ínfimo de usuários do SUAS que participam de uma reunião ou conferência, por exemplo, onde a tecnocracia estatal, os novos arranjos e protocolos presentes nos espaços de controle social e a não transparência nos encaminhamentos das demandas descredenciam as iniciativas sociais e contribuem para reforçar a ideologia do desempenho ou a falta de atributo nato do subcidadão em contribuir na gestão do Estado. Em outras palavras, a subcidadania, encaminhada pela baixa participação social, insere-se de tal forma que o cidadão não se vê engendrado em critérios funcionais que regem uma conferência municipal, por exemplo. Suas iniciativas enquanto demandas sociais tendem a serem derivações externas, e assim, suas reais condições de vida e, portanto, as demandas sociais, se tornam (não) reconhecidas pela sociedade dita ‘incluída’.

É nesse sentido que na análise de Souza (2003) se encaminha a construção da subcidadania. Somando-se os processos psicossociais da invisibilidade e dos critérios funcionais da ideologia do desempenho, a realidade da baixa participação dos sujeitos no Estado contribui para a formação de uma pluralidade de habitus (SOUZA, 2003), evidenciando a desigualdade social. Dessa maneira, o cidadão passa a ter um papel social derivado, sem status social próprio, perpassando uma inserção social de subcidadão. Ele se descredencia de participar das instituições públicas, levando em conta a funcionalidade eficaz do mercado ou do Estado. No próximo tópico, pretendemos relacionar os

conceitos apresentados acima com a experiência do controle social do SUAS de Novo Hamburgo.

Sistema Único de Assistência Social e controle social

O marco legal da Política de Assistência Social se encontra na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde é inscrita como política pública não contributiva, integrante do tripé da seguridade social, reconhecida como direito do cidadão e de responsabilidade do Estado. Posterior, a Política de Assistência Social tem sua legitimação alcançada com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/93 (BRASIL, 1993), que a regulamenta e qualifica.

Com importante destaque, em 2005, na cidade de Curitiba (PARANÁ), promulga-se a Norma Operacional Básica (NOB) SUAS (BRASIL, 2005), documento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo esse basilar para a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social, criando dois níveis de proteção social: básica e especial (BRASIL, 2005). Entre os seus principais objetivos, nós podemos citar: o enfrentamento da situação de pobreza e extrema pobreza, a promoção da proteção social, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como o controle social dos usuários (BRASIL, 2004). A sua perspectiva de universalidade se estende a todos a quem dela necessitam. No que se refere à participação social, destacamos o seu propósito fundamental: a descentralização político-administrativa, com o intuito de atender as demandas sociais por meio do conceito de território e o fortalecimento dos espaços de participação da sociedade civil, em todos os seus níveis (BRASIL, 2005).

No município de Novo Hamburgo, em meados de 2009, a gestão pública denominada de administração popular se credencia às normativas da NOB-SUAS (BRASIL, 2005) e como desdobramento promove a descentralização político-administrativa do SUAS. Como consequência, propõe-se a ampliar serviços e programas em diferentes territórios.

Novo Hamburgo está localizado a 40 quilômetros da capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. A cidade se desenvolveu economicamente

por meio da indústria do calçado. Este crescimento econômico ocorreu de forma bastante rápida, o que levou o município a ser reconhecido como a Capital Nacional do Calçado, formando o chamado setor coureiro-calçadista, nas últimas décadas. A população é estimada em 262.167 mil habitantes (IBGE, 2012). Seus bairros somam-se vinte e cinco (25), mais uma localidade rural.

2.1 Controle social: a experiência do SUAS de Novo Hamburgo

Por um lado, a avaliação de políticas públicas no cenário brasileiro, tem se restringido, na sua maioria, às avaliações administrativas e/ou processuais. Por outro lado, a população tem sido consultada apenas pela eventualidade dos processos eleitorais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Nesse sentido, vamos discorrer sobre a opinião dos usuários do SUAS de Novo Hamburgo, acerca da sua avaliação do controle social, após a descentralização, entre outros, dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS passam a ter um papel estratégico para o SUAS, pois têm a função de ser o aparelho público de referenciamento, que acolhe e acompanha as famílias e comunidades nos territórios onde estão inseridos. Com essa finalidade, uma primeira indagação nos surge: descentralizar programas e aparelhos públicos e, institucionalmente estar ‘mais perto’ da população, é sinônimo de ampliação da sua participação? Nossa base empírica é uma pesquisa de opinião quantitativa, tipo Survey, aplicada aos usuários que acessaram os CRAS, do município de Novo Hamburgo, entre os meses de abril a agosto de 2013, como já referimos⁷.

7. A fim de dissecarmos o conceito de controle social, aos usuários foi aplicado questionário com as seguintes perguntas: “Sr(a) tem conhecimento sobre o que é o CRAS?” Sim, tenho conhecimento, não tenho conhecimento. “Com relação às informações sobre os grupos, projetos e benefícios do CRAS, o (a) Sr (a) não tem dificuldade para encontrar, tem dificuldade para encontrar”, N/s, n/c. “Sr(a) participou da última Conferência Municipal de Assistência Social?” Sim, não, não fiquei sabendo. “Sr(a) foi convidado(a) a participar ou ficou sabendo de alguma pesquisa realizada no seu bairro sobre o CRAS?” Sim, não, n/s; n/c. “Quando Sr(a) procura o CRAS para pedir cesta básica, vale-transporte, documentação ou tirar alguma dúvida, considera”: fácil ter o benefício, mais ou menos ter o benefício, difícil ter o benefício, não conseguiu ter o benefício. “Quando Sr(a) procura o CRAS, o seu problema é resolvido?” Sempre, às vezes, nunca. “No último ano o Sr(a) foi convidado(a) para alguma

Nosso entendimento de descentralização político-administrativa avança o aspecto meramente da transferência de responsabilidade para níveis inferiores de governo. Dessa forma, implica um esforço planejado entre as instâncias do Estado, a sociedade civil organizada e não organizada, possibilitando o diálogo que encaminha a construção horizontal de ações cooperadas, com vista ao desenvolvimento social local.

Já nossa compreensão sobre controle social será posta em xeque a experiência do SUAS de Novo Hamburgo e se filia ao conceito proposto pelo Ministério de Desenvolvimento Social do Governo Federal (BRASIL, 2004), quando afirma que:

“É a capacidade de a sociedade intervir nas políticas públicas para garantir seus direitos. É garantir aos cidadãos espaço para o acompanhamento dos programas, visando a assegurar os interesses da sociedade, bem como permitir que suas demandas e necessidades fossem apresentadas ao poder público” (p.51).

Inicialmente, controle social para o SUAS (2005) compreende a consulta dos usuários por intermédio da participação em pesquisas e estudos sobre o conhecimento da realidade das famílias, dos territórios e a gestão das políticas públicas. Nessa perspectiva, propomo-nos conhecer a relação da produção de pesquisas sobre o SUAS de Novo Hamburgo e a respectiva participação da população. A opinião dos usuários mostra que 95% não ficaram sabendo e/ou não participaram de nenhuma pesquisa sobre o SUAS. Apenas 3% citam que já participaram de alguma pesquisa, conforme tabela 1 – Participação da população em pesquisa.

reunião para falar dos problemas da falta de ônibus, do esgoto da sua rua ou sobre falta de médico no posto?” Sim, não, n/s, n/c. “De que forma Sr(a) participa das reuniões?” Fica calado, fala pouco, fala muito, não participou. “Diante da falta de dinheiro ou de doença na família, quem o Sr(a) procura primeiro?” CRAS, posto de saúde, vizinhos, algum familiar, amigo(a), outras pessoas. “De uma forma geral, o que Sr.(a) acha do CRAS?” Muito bom, bom, regular, ruim, péssimo.

Tabela 1: Participação da população em pesquisa

Participação em pesquisa	FREQUÊNCIA ABSOLUTA (FI)	FREQUÊNCIA RELATIVA (FRI)
Participou de pesquisa	2	3%
Não participou de pesquisa	60	95%
Não sabe; Não conhece (Ns;Nc)	1	2,5%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

Sobre a relevância da participação da população na avaliação e na produção do conhecimento nos níveis locais de gestão, Dowbor (2003) sinaliza fundamental o processo sistemático de estudos e organização do conhecimento sobre o potencial local existente. O autor aponta para a importância do diagnóstico do ciclo completo de atividades que asseguram o desenvolvimento econômico e social. Para o SUAS de Novo Hamburgo, o ponto de vista dos usuários deixa claro a problemática sobre a devolução das informações à população, por dois ângulos: primeiro, uma carência da produção de pesquisa no âmbito do SUAS, que pudesse avaliar os processos da sua implantação e descentralização; segundo, a população não tem sido consultada, restringindo-se apenas aos períodos eleitorais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Um dos avanços da descentralização dos serviços, proposto pelo SUAS, diz respeito à criação de instrumentos locais de participação da população. Nessa lógica, a descentralização tem como função potencializar a participação da população na construção de agendas de demandas sociais. Feita essa constatação, avalia-se a existência dos espaços de participação locais. Assim, conforme tabela 2, 80% dos usuários dizem que no último ano não foram convidados para participar de reunião, com o propósito de discutir sobre demandas sociais e serviços públicos no seu território. Já para os 17% dos usuários que responderam terem sido convidados para alguma reunião, o grupo sinalizou para assembleias do Orçamento Participativo, durante o ano de 2012, serviço ligado

à Secretaria Geral de Governo e Relações Comunitárias (sgg). O aspecto pode ser mais bem avaliado na tabela 2 – Convite para reunião.

Tabela 2: Mobilização para reunião.

MOBILIZAÇÃO PARA REUNIÃO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA (FI)	FREQUÊNCIA RELATIVA (FRI)
Convidado para reunião	11	17,5%
Não foi convidado para reunião	51	80%
Ns; Nc	1	2,5%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

A avaliação dos usuários auxilia para amplificar a problemática, pois indica que anterior ao debate sobre o exercício do controle social no SUAS, precede o desafio da efetivação de espaços de controle social locais. Tão elementar quanto à necessidade de sobreviver é a necessidade de participar. Como acredita Dowbor (2003), abaixo de um mínimo de recursos para sobreviver, falar em cidadania constitui um mero exercício de retórica. Por outro lado, o desafio é como articular as ações de outras secretarias, a fim de possibilitar que os usuários possam expressar o que pensam sobre limites e possibilidades do território e vislumbrar o encaminhamento das demandas sociais.

Aprofundando o tema da participação, buscou-se avaliar junto aos 17% dos usuários conforme tabela 2, que disseram ter recebido convite para participar de alguma reunião no seu bairro, como ocorreu essa participação. A tabela 3 – Nível de participação nas reuniões – auxilia essa análise, identificando que 90% não participaram da reunião. Do restante (10%), 3% não falam durante a reunião, 6% falam pouco e 1% fala muito.

Tabela 3: Nível de participação nas reuniões.

NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA (FI)	FREQUÊNCIA RELATIVA (FRI)
Não Fala	2	3%
Fala pouco	4	6%
Fala muito	1	1%
Não participou	56	90%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

Podemos sugerir que há uma tendência muito expressiva para uma não participação, dos usuários do SUAS em espaços públicos, como por exemplo, uma reunião para discutir os problemas do seu bairro. Também predomina, quando da participação dos usuários nas reuniões, aqueles que não falam ou falam pouco, em comparação àqueles que falam muito.

Ainda relativo à participação, o espaço das conferências municipais converge para a possibilidade concreta do exercício do controle social aos usuários do SUAS, embora sendo realizada com periodicidade bianual. Devido à importância da questão, verificamos com os usuários em que proporção se deu a participação na última Conferência Municipal de Assistência Social. Assim, 84% informaram que não participaram da última Conferência Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo, ocorrida em 2011, e apenas 5% participaram dela. Outro dado também instigante é o percentual de 11% dos usuários que responderam não ficar sabendo da realização da conferência. Segue abaixo, tabela 4 – Participação em conferência.

Tabela 4: Participação em conferência.

PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA (FI)	FREQUÊNCIA RELATIVA (FRI)
Participou da conferência	3	5%
Não participou da conferência	53	84%
Ns;Nc	7	11%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

A avaliação dos usuários indica uma relação direta com o desafio da consolidação do controle social do SUAS, da possibilidade da participação dos usuários e para o contexto que transcenda o estado de presença (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), para a perspectiva em nível de participação (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Esse cenário demonstra a necessidade de um esforço de toda a sociedade, pois a inexistência ou baixa participação dos usuários se replica também a outras realidades, para além da experiência de Novo Hamburgo⁸. Em outras palavras, trata-se, evidentemente, de deixar a sociedade se gerir de forma mais flexível, segundo as características de cada território (DOWBOR, 2003).

Ampliando a problemática, através do cruzamento dos dados do software SPSS 22.0, relacionamos as variáveis *avaliação do CRAS* e *quando o problema é resolvido*, conforme tabela 5. A partir da avaliação dos usuários, temos a

8.No município de Porto Alegre, a IX Conferência Municipal de Assistência Social, ocorrida no mês de julho de 2013, contou com a participação de aproximadamente 800 pessoas. Dessas, dez representavam usuários dos serviços (1%). No município de Novo Hamburgo, a IX Conferência Municipal de Assistência Social, também realizada em julho do mesmo período, contou com a participação de aproximadamente 120 pessoas. Desse número, cinco representavam os usuários dos serviços (4,8%). A análise documental corrobora com nossa pesquisa, ao indicar que na Conferência Municipal de Assistência Social de 2011 apenas 5% dos usuários participaram. Permanece quase que inalterado o percentual de participação, passados dois anos – Nota dos autores.

tendência de quanto maior a resolatividade dos problemas, melhor será avaliado o CRAS.

Tabela 5: Avaliação do CRAS X Quando o problema é resolvido.

Avaliação do CRAS	Quando o problema é resolvido				
	Percentual %				
	Sempre	Às vezes	Nunca	Ns/Nc	Total
Muito bom	72	33	0,0	0,0	44
Bom	28	61	57	33	47
Regular	0,0	3	43	33	7
Ruim	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Péssimo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NS/SR	0,0	0,0	0,0	34	2
Total	100	100	100	100	100

Fonte: elaborado pelos autores.

De posse do cruzamento dos dados, fazendo uma relação entre o total dos usuários que avaliam o CRAS muito bom e as variáveis sempre tem seu problema resolvido, às vezes tem seu problema resolvido e nunca tem seu problema resolvido, podemos construir a seguinte análise: daqueles usuários que responderam que o problema no CRAS é sempre resolvido, 72% avaliaram como muito bom e 28% como bom. Já os usuários que disseram que o seu problema nunca é resolvido, 57% avaliaram como bom e 43% em regular. Para os usuários, fica nítida a sua compreensão da função do CRAS como um instrumento político e que precisa responder as demandas do território. Também indica que os usuários do SUAS de Novo Hamburgo têm clareza ao avaliar o desempenho das políticas públicas. Do contrário, por exemplo, ao invertermos a sequência apresentada, em que a avaliação do CRAS decresce, decresce também sua capacidade de dar respostas.

Explorando mais a avaliação dos usuários, temos na sequência, a tabela 6, onde cruzamos as variáveis *confiança no Estado* e *avaliação do CRAS*.

Inicialmente, podemos atentar para duas tendências: a primeira, para a polarização das relações de confiança entre o Estado e a família; a segunda, para o fato de que quanto maior a confiança no Estado, os usuários melhor avaliam o CRAS. Assim, sobre a confiança no Estado⁹ os usuários avaliam que 51% confiam no Estado, 36% confiam na família e 11% confiam nos vizinhos e amigos.

Tabela 6: Confiança no Estado X Avaliação do CRAS.

		Confiança no Estado				
		Percentual %				
Avaliação do CRAS		CRAS/UBS	Vizinhos	Familiares	Ns/Nc	Total
	Muito bom	74	7	19	0,0	100
	Bom	40	13	47	0,0	100
	Regular	0,0	20	80	0,0	100
	Ruim	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Péssimo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	NS/SR	0,0	0,0	0,0	0,0	100
	Total	51	11	36	2	100

Fonte: elaborado pelos autores.

A respeito da questão, podemos tecer o seguinte panorama: do total dos usuários que avaliaram em muito bom o CRAS, 74% disseram que confiam no Estado, 7% nos vizinhos e 19% nos familiares. Daqueles que avaliaram o CRAS como regular, 20% confiam nos vizinhos e 80% confiam nos familiares. Podemos afirmar que, de acordo com nosso conceito de Estado, sendo ele neopatrimonialista (SCHWARTZMAN, 1982), a lógica da sua formação se perpetua na operacionalização do SUAS do Novo Hamburgo, pois, segundo avaliação dos usuários, ou se confia no Estado ou se confia na família. Este fato se deve

9. A confiança no Estado fora mensurada por meio da seguinte pergunta feita aos usuários: Diante de uma dificuldade financeira ou doença na família, quem ou onde o Sr(a) procura? 1) CRAS e/ou UBS, 2) familiares, 3) vizinhos, 4) amigos ou outros.

à precária participação dos cidadãos nas instituições intermediárias entre o Estado e a sociedade, levando-os a ter a família ou o Estado diretamente como referência. A relação de confiança entre vizinhos, a capacidade de inserir-se em outras formas de sociabilidade, mediante relações para fora da esfera estatal e familiar é muito frágil, indicando de certa forma o caráter neopatrimonial e de subcidadania, presente nos usuários das políticas públicas.

Os aspectos sobre o controle social no âmbito do SUAS, acima explorados, explicitam que a participação social carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito, ensejando uma “cidadania ralé”, como abordado acima. O modelo de gestão pública, pautado por uma funcionalidade eficaz, e portanto, gerencialista, não tem acompanhando a processualidade das novas demandas de participação por parte da sociedade, sendo latente a incorporação de um modelo de gestão pública de caráter societal. Com relação à operacionalização dos espaços de controle social, fica evidente o contexto da subcidadania, por meio do frágil acesso as políticas públicas e a participação social, quando existe, se dá em nível de presença, por parte dos sujeitos. Nesse sentido, a permanência dos múltiplos hábitos (SOUZA, 2003), reforça e encaminha o aprofundamento da desigualdade social.

Diante desse cenário, verifica-se também que democratizar uma organização pública é distinto de viabilizar a participação social (DE PAULA, 2005). O Estado deve garantir a participação de um complexo tecido mobilizatório das camadas populares, por meio de instrumentais cambiantes, para isso é necessário a superação da cultura política autoritária e patrimonial (DE PAULA, 2005).

Considerações finais

Este artigo procurou contribuir, dada a incipiência de estudos sobre a participação e controle social na perspectiva dos usuários, para a área de análise de políticas públicas, procurando avaliar a experiência da descentralização do SUAS do município de Novo Hamburgo. Nesse sentido, o desafio foi encontrar subsídios teóricos para o problema da baixa participação social e, respectivamente, o controle social, no SUAS de Novo Hamburgo.

Numa primeira perspectiva, em seu nível macro de análise, a vertente societal encontra limites na gestão do Estado, dados os resquícios de um modelo político-administrativo, que atendia a uma ordem gerencialista, demandando processos pautados pela eficiência e reestruturação das funções do Estado. Somado a essa realidade, essa vertente apresenta dificuldades na composição de arranjos alternativos que contemple o aprofundamento da democracia e o cenário de crescimento econômico. Já no seu nível micro, a baixa participação social tem sido operada pela formação de hábitos periféricos, na ordem da naturalização da desigualdade social e da inserção marginal, sendo o papel social de cidadão um derivativo 'fora' do sujeito, atrelado aos critérios funcionais do mercado ou do Estado. Assim, no cotidiano das políticas públicas, revela-se a fragilidade do exercício da participação social, embalado pela construção social da subcidadania ou de uma cidadania ralé.

Na avaliação dos usuários que acessam programas e serviços, a aproximação dos aparelhos públicos (em especial os CRAS) de atendimento à população não foi sinônimo de ampliação da participação social, persistindo o controle social como um problema público. Ao relacionar o conceito de controle social com a avaliação dos usuários do SUAS, fica claro que o seu exercício caminha à margem dos processos democráticos e de participação social. Entre os desafios postos, apuramos a inexistência de espaços locais para o exercício da participação, adicionado a um distanciamento entre a construção de agenda de demandas sociais e as políticas públicas. Por fim, considerando os elementos de formação sociocultural de hábitos periféricos da região em tela pesquisada, sugerimos que a população não tenha se apropriado dos aparelhos públicos, aprofundando os desafios do exercício da participação social.

Referências

BARBETTA, P. A. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Editora da UFSC. 2001.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: EDUnB. 11ª ed. 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Brasília, DF, 2004, 175 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica – NOB SUAS*. Brasília: DF, 2005, 175 p.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS*. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-assistencia-social-loas-annotada-2009/Lei%20Organica%20de%20Assistencia%20Social%20-%20LOAS%20Anotada%202009.pdf/download>. Acesso em 11 mai. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 11 mai. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. *Revista Interesse Nacional*. São Paulo, ano 5, n. 17, abr./jun., 2011, p. 76-85

CLEMENTE, A. História conceitual da cidadania: uma análise a partir da produção acadêmica brasileira. *Associacion Latinoamericana Ciencia Política*. Maio – Junho, 2012. Disponível em: http://www.alacipjoven.org/wp-content/uploads/2012/07/Relato_Augusto.pdf. Acesso em 31 de ago. 2012.

DE PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV. 2008.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, v. 45, n. 1, p. 36-49. 2005.

DOWBOR, L. *A reprodução Social*. Vol. III. Descentralização e participação – as novas tendências. Rio de Janeiro: Vozes. 2003.

DUTRA, A P; MARQUES, D. Estado e políticas públicas: dilemas na participação e cultura política. In: *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: crises do capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional*, 2013, Santa Cruz do Sul/RS. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/pt/cursos/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-desenvolvimento-regional/seminario-internacional-sobre-desenvolvimento-regional/vi-sidr.html>. 2013. Acesso em 27 de Nov. 2013.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo: Estado e cidadania no Brasil*. Tomo Editorial, RJ: UFRJ/IPPUR, 3ª Edição, 2001, p. 142.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Revista Fundação João Pinheiro*. 107-127. 1986.

GONZÁLES, R. S. Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In BAQUERO, M (org). *Cultura(s) Política(s) e Democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora UFRGS. 47-68. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: RJ, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 11 mai. 2015.

MARQUES, D; SANTOS, E. KUHN JUNIOR, N. Sistema Único de Assistência Social e descentralização político-administrativa: entre a (in)eficiência administrativa e a (in)operância política. *Revista Pensamento Plural-UFPEL*, Pelotas, nº 15 (08), p. 71-79. 2015.

SANTOS, E, R. *Democracia e desenvolvimento: desafios da sociedade gaúcha*. Ijuí: Ed. Unijuí. 2013.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Campos. 1982.

SOUZA, J. (Não)reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente?” *Revista Lua Nova*. Nº. 59. 51-73. 2003.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2012.

Recebido: 22/06/2016

Aceito: 05/03/2018