



OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL DO (SUAS) E A SUBCIDADANIA BRASILEIRA: O CASO DE NOVO HAMBURGO

Douglas Marques¹
Everton Rodrigo Santos²
Norberto Kuhn Junior³

Resumo

O presente artigo busca avaliar a experiência do controle social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no município de Novo Hamburgo, no Estado do Rio estado do Grande do Sul. A partir do nosso quadro teórico que incorpora os conceitos de *vertente societal* e de *subcidadania*, 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 política carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito, fragilizando o exercício do controle social. 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; Subcidadania; Controle Social; Sistema Único de Assistência Social

Recebimento: 13/5/2014 • Aceite: 29/10/2015

¹ Doutorando em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale. Docente do curso de Serviço Social do Centro Universitário Metodista IPA/Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: douglasmarques@feevale.br.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente da Universidade Feevale, Novo Hamburgo, RS, Brasil. E-mail: evertons@feevale.br

³ Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Docente da Universidade Feevale, Novo Hamburgo, RS, Brasil. E-mail: nkjunior@feevale.br.

THE CHALLENGES OF SOCIAL CONTROL THE (SUAS) AND THE BRAZILIAN UNDERCITIZENSHIP: THE CASE OF NOVO HAMBURGO

Abstract

This article aims to assess the experience the social control of the National Social Assistance System's, in the Novo Hamburgo city, Rio Grande do Sul state. Our theoretical framework that incorporates the concepts of societal public administration and undercitizenship, bent on the empirical case of the SUAS local, try to explain the scenery of participation low in the state. Our working hypothesis suggests that policy participation carries historical traces marked sometimes by the invisibility of social inequality, either by naturalization living conditions of the subject, weakening the exercise of social control. 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; Undercitizenship; Social Control; Unified Social Assistance

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. Vislumbra-se também um crescimento 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 nas suas diferentes concepções, quer sejam elas gerencialistas, tecnocratas, processuais administrativas ou participativas. Essas tendências suscitam discussões político-teóricas, uma vez que podem encaminhar um afastamento entre estas 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). Seu propósito sugere a administração pública marcada pelos esforços à democratização das instituições, a inclusão de camadas sociais até então a margem das políticas públicas e, por meio de mecanismos descentralizados, 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, descentralização e controle fiscal na gestão do Estado. Essa proposta tensiona a reforma na administração pública por meio da reestruturação das instituições, hierarquizando atividades ‘exclusivas’ e ‘não exclusivas’ do Estado, bem como o combate à inflação (DE PAULA, 2005).

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, 2003, 2005; CUNHA, 2006).

Nesse sentido, no caso de Novo Hamburgo, o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, como as demais políticas públicas, pretendem-se ‘afinadas’ com o modelo de gestão societal, ao sugerir iniciativas à participação em reuniões locais, conselhos e conferências municipais, entre outros, o chamado controle social. No entanto, ainda são iniciativas engendradas em uma *funcionalidade eficaz* dos 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 do controle social da sociedade nas políticas públicas, trazendo para o debate a experiência da descentralização político-administrativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ocorrido em 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 participação das políticas públicas no Brasil. Esses conceitos muito pouco foram analisados 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 usuário⁴. 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 os desafios para a ampliação do controle social no contexto atual da gestão pública, influenciada por uma funcionalidade eficaz, em descompasso com as novas demandas por participação política no Estado. Esse desafio teórico será cotejado com a experiência do controle social do SUAS, no município de Novo Hamburgo, mediante pesquisa quantitativa, do tipo Survey.

⁴ 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.

Na **primeira parte** deste artigo, 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, por meio da avaliação dos usuários do SUAS da cidade de Novo Hamburgo. Com base em cálculo amostral estatístico, através do software SPSS 22.0, foi realizado cruzamento, frequência e índices dos dados referentes aos 63 questionários aplicados⁵, 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.

Participação social e subcidadania: desafios da vertente societal

Os estudos sobre a administração pública do Estado, no caso brasileiro, sugerem para o período do final da década de 1980 os primeiros esforços a implantação da chamada reforma gerencial (DE PAULA, 2005; 2008; BRESSER-PEREIRA, 2011). A experiência brasileira acompanhou principalmente as influências, norte-americana e inglesa, dos governos Ronald Reagan e Margareth Thatcher, no final da década de 1970 (DE PAULA, 2003; CUNHA, 2006)⁶. 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.

A administração pública gerencial foi importante para o período de redemocratização do Estado ao pôr 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 descentralização das

⁵ 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.

⁶ Outras experiências também tiveram influência ainda que indireta na administração pública brasileira, sendo elas: casos da Suécia, Alemanha, Finlândia, Nova Zelândia e Austrália. Todas alimentaram os anseios nacionais do período de uma economia eficiente e um Estado ‘menos pesado’ (CUNHA, 2006).

instituições com a ampliação do controle social e o aprofundamento da democracia.

Outra proposta para a administração pública do Estado colocada em marcha, diz respeito à vertente societal, insurgida em meados dos anos 1960, com a organização dos movimentos sociais, que se desdobram pelas quatro décadas seguintes (DE PAULA, 2005). Busca-se enfatizar a participação política, 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, citamos a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP), entre outros. No que diz respeito à gestão pública, esse modelo político-administrativo avança na dimensão sociopolítica, contudo apresenta alguns limites na sua integração com a dimensão econômico-institucional (DE PAULA, 2005).

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 desenvolvimento econômico, persiste na atualidade, na operacionalização das políticas públicas e no imaginário ideológico que nos foi emprestado de 'fora'. Portanto, coloca-se em evidência o paradoxo: como descentralizar as instituições e ampliar o controle social no contexto atual da gestão pública, tensionada por uma funcionalidade eficaz, em descompasso com as novas demandas por participação política no Estado?

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. Nessa direção, 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 política, no caso brasileiro, não tem ultrapassado o primeiro nível, denominado presença política (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUIN, 1998). O Quadro 1–Níveis de participação, auxilia na análise da participação no Estado.

Quadro 1: Níveis de Participação

Participação⁷		
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: 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. Muito embora, consideramos experiências significativas de *táticas de experimentação social* (BRAGA, 2012), como o período da *primavera à brasileira*⁸.

7 A fim de sistematização da instigante obra de BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (1998) sobre a participação política no Estado, sugerimos esta tabela. O leitor pode aprofundar sua análise. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília. Brasília: EDIUNB. 11^a ed. 1998, p. 888-889.

8 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 3) são articuladas simultaneamente em vários lugares ao mesmo tempo, por meio do uso de redes sociais. Fonte: BRAGA, J. B. II Seminário Observatórios, Metodologias e Impactos nas Políticas Públicas. Palestra: **Observatórios**

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 popular⁹, sancionados pelo Senado Federal, sendo eles: Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral; Lei Complementar 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 política, concordamos com Clemente (2011), quando o autor afirma que “os avanços sociais em geral foram outorgados pelo Estado e não conquistados pela luta popular”¹⁰.

A construção social da subcidadania e participação

Embora a realidade sobre a participação da sociedade nas políticas públicas tenha nos apontado algumas lacunas (DUTRA; MARQUES, 2013)¹¹, entre elas: a falta de instrumentalização no exercício da cidadania; apropriação privada do espaço público; esvaziamento/distanciamento político das instituições e atores; o poder

sociais e as políticas públicas: desafios e possibilidades. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Dias 27 e 28 de novembro de 2012 – Com grifos dos autores.

9 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.

10 Augusto Clemente. Cientista político, doutorando pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *País só tem quatro leis de iniciativa popular*. Entrevista concedida para a revista on line Gazeta do Povo em 02 de outubro de 2011. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1175608&tit=Pais-sotem-4-leis-de-iniciativa-popular>. Capturado em 21 de jan.2013.

11 Os aspectos podem ser melhores exploradores em: DUTRA, A. P; MARQUES, D. Estado e políticas públicas: dilemas na participação e cultura política. **Anais do VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: crises do capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

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 elucidar 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 (SOUZA, 2003).

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 vai compor a construção social da subcidadania, processada pelos *hábitos primário* e *precário*, operando uma baixa participação política da sociedade.

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 (SOUZA, 2003), 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 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 ou pelo poder dos técnicos no Estado. Cabe aqui o excelente exemplo, no caso brasileiro, para a condição social das chamadas “donas de casa”¹². 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.

12 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.

Nessa direção, a “ineficiência” do controle social, teria dois pressupostos complementares: o *habitus* primário e o *habitus* precário. O primeiro, perpassando um processo de inadaptação, compreende a ausência de pré-condições necessárias para a participação, visto o processo de modernização das instituições do Estado. A utilização dos espaços públicos, a cooperação entre Estado e a sociedade e a participação política 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 de participação em uma reunião de bairro, na não decodificação da linguagem técnica utilizadas pelos especialistas de determinada área da administração pública, na dificuldade dos usuários de expressar as demandas sociais e, por fim, nas difusas compreensões sobre o sentido da participação, conforme bem observou Fedozzi (2001) ao acompanhar algumas assembleias do Orçamento Participativo de Porto Alegre¹³. 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 por parte da sociedade incluída e das vítimas.

Tal situação fica evidente, como empiricamente será analisada no próximo item, em relação ao 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 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

13“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).

vê engendrado em critérios funcionais que regem uma conferência municipal, por exemplo. Suas iniciativas enquanto demandas sociais tendem a serem derivações externas. Assim, suas reais condições de vida e, portanto, as demandas sociais, se tornam (não) reconhecidas pela sociedade incluída.

É nesse sentido que, conforme o arcabouço teórico de Souza (2003), entendemos que se encaminha a construção da subcidadania. Somando-se os processos psicossociais da invisibilidade e da inadaptação, bem como dos critérios funcionais da ideologia do desempenho, a realidade da baixa participação dos sujeitos no Estado contribui para a formação de uma *sociabilidade marginal*, 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.

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), que é um documento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Cria-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), criando dois níveis de proteção social: básica e especial (BRASIL, 2005). Entre os seus principais objetivos, nós podemos citar a promoção da proteção social, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como o controle social da população beneficiada (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 territórios¹⁴.

Controle social: a experiência do SUAS de Novo Hamburgo

A avaliação de políticas públicas no cenário brasileiro tem se restringido, na sua maioria, às avaliações administrativas ou processuais, sendo a população 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 serviços e institucionalmente estar ‘mais perto’ da população é sinônimo 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 referimos¹⁵.

¹⁴ Apenas para ilustrar a questão, com relação à ampliação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), o município passa de três (3) aparelhos públicos até 2009, para seis (6), descentralizados nos territórios Santo Afonso, Primavera Canudos e Lomba Grande.

¹⁵ 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

Nosso entendimento de descentralização político-administrativa avança o aspecto meramente da transferência de responsabilidade para níveis inferiores de governo. No nosso entendimento, 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.

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 avaliação 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, junto aos usuários, 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.

Tabela 1: Participação da População em Pesquisa

Participação em pesquisa	Frequência absoluta (FI)	Frequência relativa (FRI)
--------------------------	--------------------------	---------------------------

vezes, nunca. “No último ano, Sr(a) foi convidado(a) para alguma reunião, para falar dos problemas da sua casa, do esgoto na 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.

Participou de pesquisa	2	3%
Não participou de pesquisa	60	95%
Não sabe; Não conhece (Ns;Nc)	1	2,5%
Total	63	100%

Fonte: próprios autores, 2014.

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 existente. O autor aponta para o 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). Nesse caso, ao considerarmos os expressivos 95% dos usuários que não participaram de nenhuma pesquisa, atentamos para aquilo que Souza (2012) chamou de “ideologia do desempenho”. Expressando-se na interpretação de que os usuários não têm ‘atributos’ para avaliar uma política pública, sendo esses ‘externos’ aos sujeitos, legitimados apenas por princípios funcionais do Estado.

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, os pesquisadores avaliaram com os usuários do SUAS, primeiramente, 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: Convite 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: próprios autores, 2014.

A avaliação dos usuários auxilia para amplificar a problemática, pois indica que anterior ao debate do 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 do processo. 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 – Forma 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: Forma 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: próprios autores, 2014.

Podemos sugerir que há uma tendência muito expressiva para uma cidadania do tipo formal, em detrimento de uma cidadania participativa, visto que os usuários muito pouco têm participado dos espaços coletivos, como reuniões, assembleias, entre outras iniciativas. Também predomina, quando da participação dos usuários nas reuniões, aqueles que não falam ou falam pouco, em comparação àqueles que falam muito. Podemos relacionar a avaliação dos usuários com a construção social do hábitus primário (SOUZA, 2012), pois, como salientado, constitui, entre outros, um processo de inadaptação, compreendendo a ausência de pré-condições necessárias para a participação, visto o processo de modernização das instituições do Estado.

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 aconteceu a sua 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.¹⁶ 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 na conferência.

Tabela 4: Participação na conferência

Participação em conferência	Frequência absoluta (fi)	Frequência relativa (fri)
Participou da conferência	3	5%
Não participou da conferência	53	84%

16 Não utilizamos como referência a Conferência Municipal de Assistência Social do ano de 2013, pois a coleta de dados se deu anterior à sua realização, ocorrida em julho de 2013.

Ns;Nc	7	11%
Total	63	100%

Fonte: próprios autores, 2014.

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 política, para a perspectiva em nível de participação política (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 Hamburgo¹⁷. 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, relacionamos as variáveis de **avaliação do CRAS e quando o problema é resolvido**, conforme tabela 5. A partir da avaliação dos usuários, temos a tendência de quanto maior a resolutividade 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

17No 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.

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: próprios autores, 2014.

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 em 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 dessa política pública. Aponta, por exemplo, ao invertermos a sequência apresentada, que a avaliação do CRAS decresce, conforme diminui sua capacidade de dar respostas.

Explorando mais a avaliação dos usuários, temos na sequência, a tabela 6, onde cruzamos as variáveis de 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 Estado¹⁸, 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

Avaliação do CRAS	Confiança no Estado				
	Percentual %				
	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

18 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.

	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: próprios autores, 2014.

A respeito da questão, podemos tecer o seguinte panorama: do total dos usuários que avaliou 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% dos usuários confiam nos vizinhos, mas 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 à precária participação dos cidadãos nas instituições intermediárias entre o Estado e a sociedade, levando os usuários a ter a família ou o Estado diretamente como referência. A relação de confiança entre vizinhos, a capacidade de cooperação, mediante relações para fora da esfera estatal e familiar é muito frágil, indicando de certa forma o caráter “neopatrimonial” e uma “subcidadania”.

Por fim, avaliação dos usuários, a aproximação dos aparelhos públicos (em especial os CRAS) de atendimento à população não foi sinônimo de ampliação da participação política, 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 política. Entre os desafios postos, apuramos a inexistência de espaços locais para o exercício da participação, adicionado a um distanciamento entre a operacionalização das políticas públicas, em especial o SUAS, e a construção de demandas sociais, por parte dos usuários.

Considerações finais

Este artigo procurou contribuir, dada a incipiência de estudos sobre a baixa participação e o 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. Diante disso, constatou-se que descentralizar uma política pública é distinto de viabilizar a participação política. O Estado deveria 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).

Em nível macro de análise, a vertente societal apresenta limites na gestão pública, dado os resquícios de um modelo político-administrativo arraigado a uma perspectiva gerencialista, que tensiona para os aspectos de uma 'funcionalidade eficaz' do Estado. Percebe-se que a gestão pública do Estado pouco tem avançado nos processos de participação da sociedade, sugerindo assim, que a vertente social ainda carece de legitimação e instrumentalidade, sobretudo no que se refere ao desafio do controle social nas políticas públicas. Somado a isso, 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 política encontra pressupostos na formação de hábitos periféricos, na naturalização da desigualdade social e na inserção marginal do sujeito, sendo seu o papel social um derivativo de 'fora', atrelado aos critérios funcionais do Estado. Assim, no cotidiano das políticas públicas, revela-se a fragilidade do exercício da participação política, embalado pela construção social da subcidadania.

Os aspectos sobre o controle social no âmbito do SUAS, acima explorados, sugerem que a participação carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito, ensejando uma subcidadania, como abordado acima. O modelo de gestão pública, pautado por uma funcionalidade eficaz, e portanto, gerencialista, não tem acompanhando as novas demandas de participação por parte da sociedade, sendo relevante a afirmação de um modelo de gestão pública de caráter societal. Com relação à operacionalização dos espaços de controle social, fica evidente o seu contexto de insipiência instrumental. Nesse sentido, a experiência do controle social nas políticas públicas, em especial no SUAS, quando existe, se dá em nível de presença política, por parte dos usuários, permanecendo a reprodução de *múltiplos hábitos*, reforçando o aspecto da subcidadania (SOUZA, 2012).

Referências

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. Florianópolis: Editora da UFSC. 2001.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB SUAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB SUAS**. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB RH**. Brasília, 2006.

_____. Presidência da República. Assembleia Legislativa. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. Brasília, 1993.

_____. Presidência da República. Assembleia Legislativa. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CALDAS, R. W. **Políticas públicas: conceitos e práticas/supervisão**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

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

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – ERA**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar., 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. **Anais do VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: crises do capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**, v. 8, n. 1, p. 89-103, 2009.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**. In MARSHAL, T. H. Cidadania, classe social e status. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR). 2ª ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1999.

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

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

MARQUES, D. **Sistema Único de Assistência Social e descentralização político-administrativa: desafios da modernização do Estado**. [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social. Universidade Feevale, 2013.

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, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Porto Alegre: **Revista Sociologias**. Ano 8, nº 16, jun./dez, p. 20-45, 2006.

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

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