

STÉPHANIE REGINA WAUTIER SCHAEFER BATISTA

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DO USUÁRIO DA POLÍTICA DA
ASSISTÊNCIA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL:
UM ESTUDO REALIZADO EM MUNICÍPIOS DE GESTÃO PLENA DO SUAS
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.
Orientadora: Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva

Pelotas

Curso de Mestrado em Política Social da UCPEL

Julho 2008

Pelotas, 31 de julho de 2008.

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DO USUÁRIO DA POLÍTICA DA
ASSISTÊNCIA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL:
UM ESTUDO REALIZADO EM MUNICÍPIOS DE GESTÃO PLENA DO SUAS NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Stéphanie Regina Wautier Schaefer Batista

Essa Dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para
obtenção de Título de:

Mestre em Política Social

E aprovada sua versão final em _____ atendendo às normas da legislação
vigente da Universidade Católica de Pelotas, Curso de Mestrado em Política Social

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ivete Simionatto

Profa. Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira

Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva

DEDICATÓRIA

Aos usuários da Assistência Social,
acreditando em seu potencial emancipatório.

MEU ESPECIAL RECONHECIMENTO

Os bastidores de um trabalho desta natureza são marcados por uma série de eventos que, de certa forma, refletem nos resultados apresentados. São momentos nem sempre tranquilos pois exigem paciência, criatividade, organização. Muitas vezes devemos interromper a produção para atender o cotidiano da vida que passa e não espera. Em outros momentos, nos deparamos, de um lado, com a angústia da folha em branco e, de outro, com o relógio e o calendário que não param de avançar, acusando o vencimento dos prazos.

O “tempo” foi certamente o maior dilema encontrado. Ele acompanhou esta trajetória mais na condição de adversário do que cúmplice. Foram muitas brigas e poucas reconciliações. No entanto, não posso acusá-lo pelas falhas do trabalho. Apesar de tudo, reconheço que, mesmo escasso, ele foi precioso. Afinal, foi um tempo de rico aprendizado. Realizar este trabalho se revelou um exercício prazeroso, um alento, uma realimentação de utopias amortecidas.

Ao concluir a escrita da dissertação no meio de uma madrugada fria, ao olhar ao meu redor, em meio à desordem natural de livros e papéis, deparei-me com uma série de pequenos detalhes dos quais sabia a existência mas, no entanto, ainda não havia atribuído um merecido significado: desenhos infantis, bilhetes, livros emprestados, fotos, etc. São pequenos detalhes que expressam grandes sentimentos e revelam a presença de um apoio fundamental ao longo desta jornada. Por isso, não poderia deixar de registrar alguns especiais agradecimentos.

Ao Cristiano, companheiro de tantas jornadas, incentivador incontestado, com quem venho construindo meus sonhos, a ele dedico meu amor e com ele compartilho esta vitória.

Ao Lucas e Mateus, por iluminar e encher de alegria a minha vida. Ainda pequenos diante do ciclo da vida que a eles se apresenta, tiveram a grandeza de compreender minhas ausências e verbalizar seu apoio. Sem esta torcida especial, não teria alçado este vôo. Os frutos aqui colhidos são destinados a eles.

Aos meus pais, para quem as palavras não existem ao descrever tudo que eles significam para mim, sempre e cada vez mais... Meus mestres, mestres de tantos

aprendizes... Sinto-me privilegiada por aprender com eles desde meus primórdios. Com eles aprendi e, ainda aprendo lindas lições de vida. Eis aqui mais uma. De coração, obrigada.

À Professora e amiga Vini Rabassa da Silva que orientou este trabalho, meu agradecimento especial pela dedicação, pelas valiosas contribuições, pela indispensável presença, pelos incentivos que não davam lugar ao desânimo, sem deixar de destacar seu importante protagonismo na inauguração e reconhecimento deste mestrado.

À Mara Medeiros e Fernanda Fonseca, pela amizade e pelas preciosas contribuições acerca do tema desta dissertação quando ele ainda se apresentava novo para meu conhecimento.

À Cíntia Pestano, assessora do Departamento de Assistência Social da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do RS, importante intermediadora para a realização da pesquisa com os usuários do SUAS nos municípios gaúchos. Agradeço sua valiosa contribuição e constante disponibilidade.

À Caren, Cristiane, Roberta, Susana, bolsistas do grupo de pesquisa sobre o Controle Social, cuja importante colaboração e aprendizagem foram de extrema contribuição.

Aos assistentes sociais dos CRAS dos municípios integrantes da pesquisa. Sem sua colaboração não teríamos acesso aos dados estudados.

Aos professores do Mestrado em Política Social, cuja qualidade e seriedade de seu trabalho proporcionaram crescimento e qualificação profissional.

Aos colegas do Mestrado em Política Social cujos ricos momentos de convivência acrescentaram mais uma experiência de vida.

À Lucimar, cuja presteza e eficiência demonstradas marcam a diferença no cotidiano do curso de Mestrado em Política Social.

Aos meus colegas de trabalho do curso de Serviço Social da UCPEL, pelo constante estímulo.

Ao professor Alípio Coelho e à Catarina da Nova Cruz, da Pró-Reitoria de Apoio Estudantil da UFPEL, pela acolhida e por me permitirem uma reconciliação com o fator “tempo”, liberando horas para redigir o presente trabalho.

À professora Eny Fetter Zambrano pelos serviços prestados, garantindo uma melhor apresentação quanto ao Português.

Ao Kiko, meu amigo, meu irmão, que mesmo lá na distante Inglaterra, sempre se mostrou um grande incentivador de todos os meus empreendimentos.

À Licelma, pelo seu enorme coração, pelo incentivo e pela constante disponibilidade que me possibilitaram reconciliação com o fator “tempo” para redigir este trabalho.

Aos meu queridos sogros pelo apoio, pelo carinho e pela capacidade de entender nossas ausências nesse período crucial de elaboração da dissertação.

À memória de meu avô René Wautier cujo exemplo de vida ligado a questões de resistência a sistemas políticos autoritários perpassaram, ao longo de minha infância, um senso de justiça através de lições de sabedoria e se fizeram muito presentes durante a redação deste trabalho.

Aos familiares, e amigos que participaram de diferentes formas, todo meu afeto.

O elemento popular “sente”, mas nem sempre compreende ou sabe; o elemento intelectual “sabe”, mas nem sempre compreende e, muito menos, “sente”. O erro do intelectual consiste que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (GRAMSCI, 1995a, p. 138-139).

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a participação dos usuários no exercício de controle social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), procurando refletir os limites e as possibilidades desta prática nessa população. Considerando o complexo quadro contextual com o qual convivem as políticas de proteção social no Brasil; acompanhando a recente implantação do SUAS (2005) e sua ênfase ao controle social do usuário; levando em conta a reduzida produção científica voltada especificamente para os usuários da Assistência Social, justifica-se a escolha deste tema para a Dissertação de Mestrado. A questão central norteadora do estudo é a seguinte: *Como o usuário percebe e controla os serviços oferecidos pelo SUAS em municípios de gestão plena do Estado do Rio Grande do Sul (RS)?* A investigação científica realizada privilegia uma abordagem qualitativa dentro de um enfoque dialético-crítico, usando o aporte teórico de Antônio Gramsci para lançar um olhar aguçado em direção às classes subalternas. A partir da sistematização e da análise de respostas fornecidas pelos usuários do SUAS, são apontadas duas tendências de controle social em movimento simultâneo, exercidas pelos sujeitos da pesquisa: o fortalecimento da hegemonia dominante pendendo para um controle despolitizado, reduzido à cobrança de benefícios nos serviços de proteção social; a construção tímida de uma contra-hegemonia apontando resistências à dominação de uma cultura autoritária. Portanto, embora o usuário permaneça em posição de desvantagem na gestão do SUAS, já existem elementos favorecedores de maior inserção nos espaços e processos decisórios, indicando possibilidades de emancipação democrática.

Palavras-Chave: Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Controle Social; Usuário; Participação.

ABSTRACT

This paper focuses user participation in the social control of the Sistema Único de Assistência Social (Integrated Social Welfare System – SUAS) aiming to reflect on the limitations and possibilities of this practice to care for the population. The choice of topic for a Master's thesis is justified by the complex context of social welfare policies in Brazil, the recent SUAS creation (2005) and its emphasis on the social control of the user, and the limited scientific research aimed specifically at Social Welfare Program users. The central issue on which this study is based is: *How does the user perceive and control the services offered by SUAS in counties with full program management in the state of Rio Grande do Sul?* The scientific investigation performed followed a qualitative approach within a dialectical-critical focus and seeks support in Antônio Gramsci's theoretical concepts to look into subordinate classes. From a systematization and analysis of the answers given by SUAS users, two tendencies of social control that act simultaneously and are followed by the surveyed subjects are pointed out. On one hand, there is the dominant hegemony strengthening, which tends to a depoliticized control that ultimately reduces the demand for social welfare service benefits; on the other hand, there is the faint appearance of a counter-hegemony which resists an authoritarian control. Therefore, despite the fact that the user is still to be found at a disadvantage in relation to SUAS management, there are elements that favor a greater participation in the spaces to be occupied and decisive processes, signaling towards democratic emancipation possibilities.

Key Words: Social Welfare Policy; Integrated Social Welfare System; Social Control; Participation.

LISTA DE SIGLAS

ASEF -	Ações Sócio-Educativas às Famílias
ASEMA -	Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto
BPC -	Benefício de Prestação Continuada
CEAS -	Conselho estadual de Assistência Social
CIB -	Comissão Intergestora Bipartite
CNAS -	Conselho Nacional de Assistência Social
CPF -	Conselho, Plano e Fundo
CRAS -	Centro de Referência em Assistência Social
CRESS -	Conselho Regional de Serviço Social
DAS -	Departamento de Assistência Social
FMI -	Fundo Monetário Internacional
FNAS -	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA -	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LBA -	Legião Brasileira de Assistência
LOAS -	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS -	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB-SUAS -	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAIF -	Programa de Atenção Integral à Família
PNAD -	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS -	Política Nacional de Assistência Social
PIB -	Produto Interno Bruto
PBF -	Programa Bolsa Família
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PETI -	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PUC-RS -	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RS -	Rio Grande do Sul
SNAS -	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social
UCPEL -	Universidade Católica de Pelotas

LISTA DE TABELAS

1- Grau de escolaridade dos usuários da Assistência Social entrevistados nos CRAS dos municípios de gestão plena do RS contemplados com o PAIF.....	54
2- Idade dos usuários da Assistência Social entrevistados nos CRAS dos municípios de gestão plena do RS contemplados com o PAIF.....	55
3- Ocupação atual dos usuários da Assistência Social entrevistados nos CRAS dos municípios de gestão plena do Estado do RS contemplados com o PAIF.....	56
4- Entrevistados dos municípios de gestão plena do RS que são conselheiros representantes de usuários nos Conselhos de Assistência Social.....	57
5- Participação dos usuários da Assistência Social dos municípios de gestão plena do RS em plenárias do Conselho de Assistência Social.....	58
6- Participação dos usuários da Assistência Social dos municípios de gestão plena do RS em organizações populares.....	59
7- Programa(s), serviço(s) e/ou benefício(s) da política de Assistência Social utilizado(s) pela família do usuário dos municípios de gestão plena do RS.....	60
8- Mudanças constatadas pelos usuários dos municípios de gestão plena após a implantação do SUAS.....	62
9- Usuários dos municípios gaúchos de gestão plena que tiveram a oportunidade de opinar sobre o SUAS.....	62
10- Espaços de controle social identificados pelos usuários do SUAS nos municípios gaúchos de gestão plena.....	64
11- O usuário da Assistência Social no controle do atendimento recebido nos CRAS dos municípios de gestão plena do RS.....	65

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	14
1 OS CAMINHOS TRILHADOS PELO USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	18
1.1 A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO.....	19
1.1.1 O embate das políticas sociais na esfera dos direitos.....	19
1.1.2 As atuais determinações do capitalismo contemporâneo nas políticas sociais.....	23
1.2 O DESENHO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	28
1.3 O CONTROLE SOCIAL PROPOSTO NO SUAS E OS DESAFIOS POSTOS AOS USUÁRIOS.....	34
2 OS CAMINHOS ADOTADOS PELO USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL.....	47
2.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	47
2.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS APRESENTADAS PELO USUÁRIO DO SUAS NOS MUNICÍPIOS DE GESTÃO PLENA DO RS.....	53
2.3 O USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EMITINDO CONCEPÇÕES E PRÁTICAS SOBRE O SUAS E O CONTROLE SOCIAL.....	66
2.3.1 A concepção do SUAS emitida pelos usuários entrevistados.....	67
2.3.2 A concepção de controle social emitida pelos usuários do SUAS.....	70
3 O USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: CAMINHOS VISLUMBRADOS.....	79
3.1 PRINCIPAIS ACHADOS, DESCOBERTAS E EVIDÊNCIAS.....	81

3.1.1	Quem são os usuários da Assistência Social que têm a atribuição de exercer o controle social?.....	81
3.1.2	Como os usuários do SUAS concebem o controle social?	87
3.1.3	Como os usuários do SUAS exercem o controle social?	95
3.2	CONTRADIÇÕES QUE REQUEREM SUPERAÇÕES	102
3.3	TENDÊNCIAS	107
3.3.1	As forças em presença	107
3.3.2	A emergência de forças resistentes	110
	 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 117
	 REFERÊNCIAS.....	 121
	 ANEXO.....	 127

APRESENTAÇÃO

Um dos desafios da conquista da plena dignidade humana ainda enfrentado neste terceiro milênio é o efetivo exercício da democracia participativa, apesar de existirem inúmeras alternativas e possibilidades de expressá-la de forma concreta. Uma delas remete à participação dos usuários nos processos decisórios das políticas sociais. Com todo o avanço que vêm demonstrando, necessitam ainda formular estratégias de controle social mais eficazes.

O presente trabalho pretende abordar, mais especificamente, a participação dos usuários na política da Assistência Social, procurando refletir os limites e as possibilidades desse exercício. Não se pode afirmar que esta abordagem seja recente. Existe um consenso em torno da necessidade dessa prática, mas pouco se tem analisado para verificar se ela realmente acontece. Afinal, que voz e que vez têm os usuários de uma política de proteção social como a Assistência Social? Esta vem sendo historicamente marcada por jogos de interesse. Neste interregno, que espaço têm ocupado os que, a priori, deveriam ser os maiores interessados por resultados da Assistência Social? Que perspectivas existem para os seus usuários passarem da condição de assistidos para cidadãos críticos e conscientes?

É possível observar que as atuais condições de desigualdade social, de concentração de riquezas e poder, não facilitam a prática do controle social dos usuários. Segundo Sônia Fleury (2006), existe um processo de cidadania inconcluso que ao invés de gerar um amadurecimento democrático, reforça a violência e a ingovernabilidade.

A abordagem deste tema tem, como um de seus propósitos, evidenciar que uma proteção social, como a Assistência Social, só terá êxito se levar em consideração seu usuário. Ele é o maior interessado ao longo de todo o processo, por isso deve participar desde seu planejamento até sua avaliação. O usuário não pode tornar-se “visível” apenas na entrega do produto final através, por exemplo, da realização de um cadastro e da emissão de um cartão para benefício de um programa de transferência de renda. Se ele é garantia do processo, ele deve ser parte do processo, tomando parte e sentindo-se parte. Afinal, a pobreza só pode ser compreendida a partir das referências de quem vive nela.

No entanto, ao mesmo tempo que a ênfase dada ao controle social representa um avanço para a Assistência Social, representa também um desafio. Se a nova política da Assistência Social pretende ser emancipatória, ela deve tomar o devido cuidado, em seus projetos e programas de transferência de renda para não criar apenas uma nova massa de consumidores. A população destinatária de benefícios necessita ultrapassar sua condição de subalternidade, evitando ser massa de manobra, pois conforme analisa Raquel Raichelis:

O estigma que associa assistência social à ajuda aos pobres como contraponto à cidadania permanece, apesar dos avanços civilizatórios alcançados pela moderna sociedade capitalista (2005, p.157).

A despeito da vontade política da esfera nacional em valorizar a participação, isso não é suficiente para garantir a democratização da Assistência Social e a participação de seus usuários. Superar os limites do exercício de uma democracia mais participativa requer incluir os cidadãos implicados no processo.

Ressalta-se assim, a necessidade de buscar algumas respostas na realidade empírica, a fim de verificar como se processa no cotidiano dos usuários a tentativa de superação aqui projetada, através da análise do exercício do controle social da política da Assistência Social. A partir dessa inquietação acerca da participação do usuário na política da Assistência Social, formula-se a questão central do presente trabalho:

Como o usuário percebe e controla os serviços oferecidos pelo SUAS em municípios de gestão plena do Estado do Rio Grande do Sul (RS)?

Considerando que um dos focos mais instigantes da implantação do SUAS está localizado na participação do usuário, julga-se pertinente conhecer como ele exerce o controle social na nova política da Assistência Social implantada desde 2005. Nesse sentido, a pesquisa trazida nesta dissertação de mestrado apresenta três objetivos:

- traçar uma caracterização geral dos usuários do SUAS, que recorrem ao Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) dos municípios estudados;
- identificar o entendimento que os usuários têm sobre o SUAS e o controle social;
- verificar se os usuários do SUAS expressam que exercem controle social sobre o atendimento recebido e de que forma descrevem o modo de proceder a tal exercício.

A metodologia utilizada para buscar algumas respostas acerca das indagações trazidas até então, foi realizar uma pesquisa de campo com usuários do SUAS

atendidos nos CRAS de municípios gaúchos de gestão plena contemplados pelo Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

As reflexões construídas ao longo desta escrita buscam sustentação no contributo teórico de Antônio Gramsci (1891-1937) e de autores que têm discutido atualmente sobre o tema em foco e se referido a Gramsci, como Carmelita Yazbek, Raquel Raichelis, Ivete Simionatto, Maria Valéria Correia, Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Odária Battini, Renato Perissinotto e Mário Fuks, Maria da Glória Gohn, entre outros.

Cabe observar que Gramsci dedicou, em sua obra, especial atenção aos grupos subalternos, propondo alternativas para superar a opressão. Optou-se por este referencial por considerá-lo atualizado pois “ele é capaz de falar, ao mesmo tempo, para seu tempo e para além dele, para o futuro: uma dupla dimensão de difícil articulação” (MONAL, 2003, p. 189). Por isso, segundo a autora, ele pode ser considerado um “clássico revolucionário” que instiga a estudar dinâmicas contemporâneas de grupos subalternos. Gramsci tem como pressuposto “que os sentimentos populares sejam conhecidos e estudados tal como eles se apresentam objetivamente e não considerados como algo negligenciável e inerte no movimento histórico” (1995a, p. 139).

O termo “movimento histórico” referido aqui não é entendido como uma linha reta do tempo cronológico. Esse “movimento” é comparado a uma espiral que avança e retrocede. Desta forma é considerada a política da Assistência Social. Sua história revela momentos de avanços e retrocessos, trajetórias de caminhos conquistados e períodos de descaminhos. O Dicionário Aurélio de língua portuguesa define o termo “descaminho” como o ato ou efeito de descaminhar, ou seja, desencaminhar, se perder, desviar do verdadeiro caminho (Ferreira, 1988). Afinal, que caminhos e/ou descaminhos tem trilhado o usuário da Assistência Social? Quais as tendências que podem ser apontadas considerando as vias percorridas pelo usuário no exercício do controle social da política da Assistência Social?

O desenvolvimento desta dissertação buscará revelar essa trilha, não sem obstáculos, seguindo o seguinte roteiro: o primeiro capítulo trará uma retrospectiva dos caminhos trilhados pelo usuário da Assistência Social no Brasil. Trata-se de contextualizá-lo no capitalismo contemporâneo, atribuindo especial destaque a essa política social no período que se firmou após a Constituição Federal de 1988, incluindo-se aí a proposta de controle social do usuário reforçada em 2005, na Norma de Operacionalização Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS).

O segundo capítulo pretende mostrar os caminhos adotados pelo usuário no exercício do controle social, após a implantação do SUAS em 2005. Esta parte destaca a pesquisa realizada com os usuários do SUAS nos municípios gaúchos de gestão plena.

O terceiro capítulo apresenta os caminhos vislumbrados para o usuário da Assistência Social no exercício do controle social, trazendo achados e evidências, revelando contradições e apontando tendências. É o instigante momento de contemplar os objetivos lançados e elaborar perspectivas.

E, por fim, são tecidas algumas considerações que sintetizam análises e reflexões, destacando os aspectos de maior relevância. É importante deixar claro que este trabalho não pretende absolutizar respostas. Estas são relativas e, por assim serem, sempre deverão ser ultrapassadas. Senão, não existiriam razões que nos movessem em busca do “novo”.

1 OS CAMINHOS TRILHADOS PELO USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O usuário da Assistência Social não é um ser isolado; ao contrário, ele está conectado a um conjunto de fatores que o configuram de uma determinada forma de ser, pensar e agir. O seu percurso histórico está impregnado de circunstâncias que favorecem o caráter de subordinação predominantemente na esteira das relações dele como usuário da Assistência Social.

Odária Battini (1998) observa que, historicamente, a Assistência Social sempre esteve marcada pela noção de proteger e ajudar aos indivíduos carentes e estigmatizados. Tratava-se de prestar ajuda pontual, emergencial a indivíduos incapazes e desajustados. Por muito tempo predominou o entendimento de que o pobre era culpado pela sua situação, sendo visto como vítima de seu destino ou ameaça à ordem social.

Sob este entendimento, as ações e serviços se caracterizam por um atendimento pontual e emergencial através de medidas assistencialistas, caritativas e filantrópicas, favorecendo a manutenção do *status quo* vigente (BATTINI, 1998, p.141).

Os assistidos eram indivíduos “não-cidadãos”, ou seja, não-participantes do processo de tomada de decisões na esfera pública. Aqueles que despertavam sentimentos de piedade tornavam-se merecedores de ajuda. Os vistos como ameaça precisavam ser “amortecidos” por alguma benesse para não causarem “dano pior”. De qualquer forma, a assistência fornecida se limitava a uma prática restrita ao campo privado.

A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passa a ser reconhecida como um direito social. A crescente visibilidade da pobreza, ampliada devido ao contexto capitalista; a abertura democrática no Brasil que deu vazão à ampla organização da sociedade civil em relação a reivindicações sociais; o avanço da profissionalização no tratamento da questão social conferiram, à Assistência Social o estatuto de política social integrante do tripé da Seguridade Social, ao lado da Política Social da Saúde e da Previdência. Caracteriza-se como notável avanço o fato de ela

constituir-se como política pública não contributiva. Na Constituição de 88, no Brasil, a Saúde aparece como direito de todos e dever do Estado; a Previdência será devida mediante contribuição, enquanto a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. A política de Assistência Social se firma como direito social na “contramão” das transformações que se operam na ordem econômica internacional. O modelo do Estado de Bem-Estar Social se tornou inviável ante a prevalência do Estado Mínimo que obedece à lógica neoliberal aplicada pelo consenso de Washington.

As políticas sociais no Brasil, há pouco consideradas na perspectiva de direito social, têm trilhado um longo caminho que traz alguns avanços e uma série de obstáculos cujos tropeços ainda apresentam profundas cicatrizes. As condições históricas e contextuais têm limitado a implementação do modelo de Assistência Social que prevê a participação do usuário nos processos decisórios dessa política social.

Para entender a forma como o usuário transita em meio à política da Assistência Social, sente-se a necessidade de abordar o contexto capitalista contemporâneo em que ele se insere, contexto do qual se origina e em que reside a política social debatida neste trabalho.

1.1 A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

1.1.1 O embate das políticas sociais na esfera dos direitos

À primeira vista, o entendimento de uma política social, como por exemplo, a política da Assistência Social, não se resume a uma mera definição acompanhada de seu desenvolvimento cronológico.

De saída, entende-se que uma política social é um instrumento para garantir direitos. O “direito”, por sua vez, pode ser definido como um ordenamento normativo cuja força se concentra no aparelho estatal. As normas jurídicas têm o objetivo de impedir ações que possam levar à destruição da sociedade, mantendo, assim, a ordem, a paz social e a própria sobrevivência do grupo (Bobbio,2004).

Situação de Direito é aquela em que se encontra o indivíduo quando são reconhecidas suas oportunidades de liberdade política, econômica e social, incluindo a

possibilidade de ser criativo e produtivo. Berenice Couto, citando Carlos Nelson Coutinho, considera a presença dos direitos em uma dada sociedade como

a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada (2004, p.34).

A reflexão sobre os direitos na sociedade contemporânea está pautada, dentre outras, pela visão dos jusnaturalistas e a perspectiva histórico-crítica. O jusnaturalismo identifica, na natureza humana, a existência de direitos inatos ao homem. Já a perspectiva histórico-crítica entende ser a concepção de direitos o resultado de embates na sociedade na luta para suprir necessidades humanas. “É na história da sociedade, na prática social que se encontra a fonte dos nossos problemas e a chave de suas soluções” (IAMAMOTO, 1993, p.102).

Os direitos são implantados em determinadas sociedades, seguindo determinações culturais, econômicas, políticas, sociais. Para melhor entender o campo dos direitos, alguns autores estabelecem uma classificação por “gerações”.

1º) Direitos de primeira geração: direitos civis e políticos, exercidos pelo homem individualmente, cujo fundamento é a liberdade, percebida como um contraste à opressão do Estado. Já o direito político garante o acesso da população civil à esfera do Estado, possibilitando o ideal do exercício da democracia. Esses direitos vêm-se constituindo desde o século XVIII.

2º) Direitos de segunda geração: direitos sociais de natureza individual e coletiva tendo por fundamento a igualdade, no sentido de enfrentar as desigualdades sociais. Contrário ao primeiro tipo, os direitos sociais prevêm sua garantia pela intervenção do Estado. Eles se constituíram desde o século XIX, mas se consolidaram no século XX.

3º) Direitos de terceira geração: direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos. Fundados na idéia de solidariedade, têm natureza coletiva, pois são reivindicados por famílias, povos, nações, sendo seus pactos declarados e regidos por organismos internacionais.

Os direitos de terceira geração são entendidos como fruto da evolução das relações entre os povos e, principalmente, como resposta a conflitos beligerantes e gerados por opressão política e/ou econômica

que trazem conseqüências que devem ser assumidas coletivamente (COUTO, 2004, p.35).

O estabelecimento dos direitos civis, políticos, sociais e de terceira geração representa a busca da emancipação humana, isto é, a superação de determinadas condições de vida. O foco desta reflexão destaca os direitos sociais fundados nos princípios de igualdade e baseados no reconhecimento das desigualdades sociais. A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado e sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas (Couto, 2004).

Estas podem ser determinadas como linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou retribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade (DEGENNSZASH, 2000, p.59).

As políticas públicas são de responsabilidade do Estado quanto à implementação e à manutenção. O processo de tomada de decisões envolve gestores representantes do poder público, trabalhadores da área, entidades prestadoras de serviço e usuários. Embora sejam de competência do Estado, não representam (ou não deveriam representar) decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas (Degennszajh, 2000).

Não existe consenso em torno do conceito de política social. Alejandra Pastorini (1997) agrupa a definição de políticas sociais em duas perspectivas: a tradicional e a marxista, apresentadas a seguir.

a) Concepção tradicional de política social

A perspectiva tradicional sobre as políticas sociais agrupa autores que entendem como mecanismos de redistribuição de renda. Nesse caso, as políticas sociais são concebidas como um conjunto de ações concedidas pelo Estado com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais, “corrigindo” os efeitos negativos da acumulação capitalista. Assim, as políticas sociais se apresentam em forma de ações que procuram restabelecer o equilíbrio social via redistribuição de renda. Parte-se do princípio de nem sempre as oportunidades serem iguais para todos, provocando, então, as desigualdades econômicas. Entram em cena as políticas sociais com o objetivo de compensar aqueles “prejudicados” na distribuição. Graças a um sistema de tributação, são recolhidos recursos para realizar essa redistribuição, seja através de serviços, seja através de ajuda

econômica. Assim, segundo essa corrente de concepção sobre políticas sociais, poderá gerar-se um movimento de reequilíbrio social (Pastorini, 1997).

Nesse entendimento, a política social seria originada por interesses dominantes. Além de não apresentar uma real oportunidade de superar sua condição, as estratégias acionadas com tal enfoque só reforçariam a condição subalterna daqueles sem acesso à distribuição de riquezas.

“Toda política social de origem *superior* (pública, empresarial, acadêmica, religiosa etc.) corre o risco intrínseco de ser estratagem de (...) desmobilização dos *desiguais*, segundo a lógica do poder” (DEMO, 1994, p.14).

b) Concepção marxista de políticas sociais

Criticando a concepção tradicional descrita e ainda em oposição a ela, existe uma outra proposta de “olhar” as políticas sociais. Trata-se do que alguns autores nomeiam de “concepção marxista” das políticas sociais. Nessa ótica crítica, há um tensionamento entre “concessão e conquista”.

As políticas sociais não deveriam ser efetivadas como meras “concessões” que reproduzem o sistema vigente. Elas precisariam assumir o caráter autêntico de “conquista”, cujas demandas reivindicadas passam a ganhar visibilidade e transformam-se em direitos. Tal concepção de política social expressa avanços teóricos, mas merece amadurecer nas práticas de implantação porque, mesmo quando conquistadas pelos grupos subalternos, na sociedade capitalista as “conquistas” são transformadas em concessões.

Há 20 anos, Faleiros já apontava o “ponto nevrálgico” das políticas sociais quando as definia como “formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista” (1986, p.80). Há reconhecimento do caráter contraditório das políticas sociais. Jane Prates (2008) e outros autores explicam que as políticas sociais, de um lado, apresentam aspectos de conformação que legitimam o domínio e, de outro, constituem-se como espaço de luta, construindo uma contra-hegemonia.

As políticas sociais como espaços contraditórios são disputadas por diferentes projetos políticos; de um lado, aquele que pretende acentuar a conformação, com ações pontuais, desconectadas de contextos e interrelações necessárias, mantendo a tutela e a dependência e transferindo essa responsabilidade para a sociedade civil ou para a iniciativa privada; de outro lado, aquele que pretende acentuar o

espaço de resistência e mobilização, que reconhece a dívida histórica do conjunto da sociedade para com os subalternizados, que reconhece o direito de acesso a toda a sociedade, que busca iniciativas que garantam a emancipação dos sujeitos, mais do que a inserção, inclusão (valorização, reconhecimento, pertencimento) (PRATES, 2008, p. 10).

A perspectiva tradicional concebe as políticas sociais como concessões a serem outorgadas por instâncias competentes às classes subalternas. O objetivo dessa entrega é a coesão social, a manutenção e o fortalecimento do sistema vigente. Chama-se a atenção para o fato de essa outorga ser mascarada por meio de práticas paternalistas e discursos “benfeitores”.

A perspectiva marxista “desmascara” tal forma de conduzir as políticas sociais, denunciando o processo de dominação ali prevalecente, propondo alternativas emancipatórias às políticas sociais.. A concepção marxista oferece fecundos argumentos para uma explicação do significado da política social na dinâmica da produção e reprodução das relações sociais no capitalismo.

1.1.2 As atuais determinações do capitalismo contemporâneo nas políticas sociais

A história do capitalismo sempre foi marcada pela necessidade de expansão do mercado consumidor de mercadorias e pela capacidade de acumulação de riqueza, oriunda da exploração do trabalho humano (Oliveira, 2005). Para garantir sua hegemonia, em determinados períodos históricos, o sistema capitalista precisou reconhecer a urgência de conceder alguns benefícios à população que sofria os reflexos dessa busca desenfreada pelo lucro.

Segundo François Chesnais (1998), a queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, desencadeou o esgotamento de uma economia baseada nas livres forças de mercado com fortes investimentos em papéis e títulos na Bolsa de Valores. A busca por ganhos rápidos facilitada pelo excesso de liquidez oriundo da superprodução proveniente do período pós-guerra, associada à ausência dos Estados nacionais no controle da esfera financeira, foram responsáveis pela crise econômica desse período. A adoção de um mercado de regulação econômica e social veio na contramão da economia baseada nas livres forças de mercado.

O Estado, antes considerado um entrave ao crescimento nacional, aparece como entidade soberana e garantidora desse novo estágio de desenvolvimento, estabelecendo regras para o funcionamento

econômico e a garantia de uma política de bem-estar social da população por meio do crescimento de uma rede de proteção social que propiciasse ao trabalhador o acesso a serviços sociais para a manutenção de sua força de trabalho com vistas a atender à acumulação de base industrial (OLIVEIRA, 2005, p.26).

Chesnais (1998) atribui à teoria keynesiana a inspiração para instalar o Estado de Bem-Estar Social. A presença do Estado na economia implica o investimento de uma política de pleno emprego associada à concessão de uma série de benefícios sociais aos trabalhadores. Essa regulação estatal deve-se a três fatores fundamentais: o primeiro refere-se à ameaça comunista que se vinha alastrando com a derrota nazi-facista, anexando territórios do Leste Europeu e reduzindo o mercado capitalista. O segundo aspecto deve-se à necessidade de reconstrução dos países europeus gravemente afetados pela guerra. O investimento na industrialização foi a forma encontrada para retomar a economia nesses países. E o terceiro foi a organização da classe trabalhadora e a ascensão de partidos trabalhistas de influência social-democrata. Para manter a força de trabalho que impulsionava a produção e, portanto, o acúmulo de capital, criou-se todo um sistema de seguridade ligado ao trabalho assalariado.

Até a década de 70 pode-se afirmar que esse modelo econômico garantiu a sobrevivência do sistema capitalista. Uma vez revigorado, o capitalismo passou a considerar a intervenção estatal um verdadeiro estorvo, conforme analisa Oliveira:

O intervencionismo estatal é negativo por vários fatores: provoca crise fiscal, desestimula o capital a investir, contribui para a criação de monopólios estatais, defende interesses de grupos econômicos empresariais e desestimula o trabalhador a trabalhar (2005, p.27).

Assim, o neoliberalismo caracteriza-se como um novo ciclo do capitalismo que consiste em reconstruir o mercado, a competição e o individualismo. Revestido dessa nova forma, o capitalismo se fortalece globalmente no âmbito econômico e ideológico, ocupando as esferas de poder, passando, cada vez mais, a ser um modo de vida. A mobilidade do capital reduziu o poder de controle do Estado nacional. Ele agora não está mais a serviço do bem-estar e sim, a serviço do capital. A intervenção do Estado permanece, só que no sentido contrário ao proposto por Keynes. “Apesar de todo esse antiestatismo, os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal

adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado” (LAURELL, 1997, p.162).

É preciso tomar cuidado diante da afirmação acerca do predomínio do Estado Mínimo no neoliberalismo. O Estado dá margem para tornar as políticas sociais um produto de mercado (planos de saúde, por exemplo) e/ou uma estratégia político-eleitoreira. Ao invés da redução do tamanho do Estado, opera-se uma redução das funções sociais do Estado.

Mesmo sendo aparentemente protagonistas, as políticas sociais sempre foram consideradas estratégias de manutenção do sistema econômico. Na realidade, elas se condicionaram às variáveis macroeconômicas, por isso relegadas a um segundo plano.

(...) a política social sempre ocupou um lugar subordinado nas estratégias de desenvolvimento e no seio do próprio Estado. A despeito de sua recorrente prioridade retórica, da configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica. A política econômica sempre funcionou como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros (HENRIQUE *in* VAZQUEZ, 2004, p.148).

Pode-se observar que as políticas sociais continuamente têm sido historicamente concebidas na ótica tradicional, sendo manuseadas de forma reprodutivista e não emancipatória, favorecendo, cada vez mais, o tensionamento do binômio “concessão-conquista” dessas políticas. A situação se agravou mais ainda, visto elas sempre se atrelarem ao trabalho. A nova configuração do capitalismo, ao priorizar a especulação financeira, vulnerabilizou a estabilidade da “sociedade salarial”, acentuando a “precariedade do trabalho”.

A instabilidade do emprego vai substituir a estabilidade do emprego como regime dominante da organização do trabalho (...) Este é, sem dúvida, o desafio mais grave que se apresenta hoje. Talvez mais grave que o desemprego (CASTEL, 2000, p. 249-250).

Robert Castel (2000) compara a situação atual com a do proletariado do início da industrialização. Há um verdadeiro desmantelamento do sistema de proteção social, perdendo-se alguns itens arduamente conquistados pela classe trabalhadora. Tal

processo de desestabilização fragiliza os suportes de sociabilidade, desmembrando, desintegrando, desmobilizando os grupos sociais, despojando-os de sua categoria de “pertencimento”, deixando-as à mercê desse contexto.

Netto e Braz (2006) reforçam a observação ao afirmarem que um dos fatos mais significativos do capitalismo contemporâneo é o fenômeno permanente do desemprego maciço. Essa realidade trouxe de volta formas de exploração que pareciam próprias do passado, como o aumento das jornadas, trabalho infantil, trabalho semi-escravo ou escravo, salário diferenciado para homens e mulheres.

Lúcia Cortes da Costa (2006) analisa o contexto, observando o uso dos fundos públicos. Há uma verdadeira disputa de interesses privados em detrimento de investimentos em políticas sociais que venham atender demandas sociais.

Na América Latina é preciso ter muito cuidado ao falar sobre os custos dos serviços sociais. Não chegamos a efetivar um sistema de proteção social (...) Ela não é decorrente dos custos crescentes de um sistema efetivo de proteção social, mas demonstra a histórica resistência das elites dominantes em implementar um processo de distribuição de rendas e de riqueza. É a crise da falta de proteção social (...) assim, a crise do financiamento do Estado nesses países não pode ser atribuída ao alto custo com o sistema de proteção social. As razões da crise financeira do Estado estão relacionadas ao sistema da dívida pública (interna e externa) e da subalternidade dos países em desenvolvimento dentro da economia mundial (COSTA, 2006, p. 215).

José Paulo Netto e Marcelo Braz (2006) demonstram que os países ricos representam apenas 15% da população mundial e controlam mais de 80% da renda mundial. Já os países do hemisfério sul com 58% da população mundial, não chegam a 5% da riqueza mundial. Behring e Boschetti (2006) apontam o Brasil como a nação em penúltimo lugar no conjunto dos países do mundo quanto à distribuição de renda. A partir de dados do IPEA (2003), as autoras observam que 1,7 milhão de brasileiros ricos representam 1% da população proprietária da mesma soma de rendimentos familiares distribuídos entre outros 86,5 milhões de pessoas que constituem 50% da população.

O Brasil é internacionalmente conhecido por ser uma das sociedades mais desiguais do planeta, onde a diferença na qualidade de vida de ricos e pobres é imensa. O PNAD e o IBGE mostram que, entre 2001 e 2004, a renda dos 20% mais pobres

creceu cerca de 5% ao ano, enquanto os 20% mais ricos perderam 1% na renda per capita e o PIB não cresceu significativamente¹. A explicação dos economistas brasileiros e também dos técnicos do Banco Mundial para a mínima redução dessa desigualdade, está no programa de distribuição de renda como o Bolsa Família. No entanto, porque mais de dois terços dos rendimentos das famílias brasileiras provêm do trabalho assalariado, há necessidade do crescimento da economia e do mercado de trabalho (Wikipédia, 2008).

Cabe observar que boa parte do volume da riqueza no capitalismo contemporâneo não depende de mão-de-obra para produzi-lo. Atualmente, grande parte dos investimentos é processada através de meios de comunicação instantâneos com o suporte de agentes financeiros. Assim, a lógica do capitalismo que adentrou o século XXI é a denominada de “financeirização do capital” pelos autores.

A existência de uma certa massa de capital sob a forma de capital dinheiro é indispensável à dinâmica do capitalismo e essa massa é remunerada através dos juros. À medida que o capitalismo se desenvolveu, um segmento de capitalistas passou a viver exclusivamente desse capital que conservaram sob a forma monetária – trata-se da camada de capitalistas *rentistas*, que não se responsabilizam por investimentos produtivos. O que vem se passando no capitalismo contemporâneo é o *fabuloso crescimento (...) dessa massa de capital dinheiro que não é investida produtivamente*, mas que succiona seus ganhos (juros) da mais-valia global – trata-se, como se vê, de uma sucção parasitária. (NETTO & BRAZ, 2006, p. 231-232).

Diante de tamanho volume de riqueza sem necessidade de mão-de-obra, Netto e Braz (2006) lamentam observar que, dadas as condições do atual contexto, não existe razão para suprimir a pobreza. Ela só incomoda quando se torna violenta. Por isso, organiza-se apenas “uma assistência social refilantropizada” (NETTO e BRAZ, 2006, p. 244)

¹ No Brasil, o governo federal dimensiona a pobreza utilizando como referência o cálculo do salário mínimo (Radar Social, 2008).

1.2 O DESENHO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Assistência Social criou raízes profundas na esteira do favor pessoal, combinando atenção reduzida com necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda, exacerbando a lógica do caráter de concessão (Couto, 2004). A população destinatária dessa “ajuda social” era vista como incapaz de superar sua condição, incapacidade atribuída à falta de empenho individual. Teoricamente, refere-se aqui a um passado recente. Na prática ainda se deve verificar se já é possível reportar-se ao passado...

Até a Constituição Federal de 1988, os benefícios sociais eram reservados aos trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho. Assim, a proteção social era assegurada mediante contribuição, obedecendo à lógica do seguro social.

Criaram-se, porém, formas institucionalizadas previstas para as vítimas do infortúnio. Tem-se o exemplo histórico da Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942 e extinta em 1994. A LBA carrega até hoje a “cultura do primeiordamismo”, quando essa instituição era coordenada pelas primeiras damas, esposas dos prefeitos, governadores e Presidente da República. As formas institucionalizadas de ajuda eram fortemente marcadas pelo assistencialismo e pela discriminação. As pessoas eram submetidas a controles e exigências vexatórias. Por exemplo, elas eram obrigadas a apresentar “atestado de pobreza” para receber um rancho, uma medicação, uma vaga em uma instituição filantrópica.

O modelo organizacional da Assistência Social instaurado no Brasil e reforçado pela LBA que, na sua origem destinava a responsabilidade do auxílio social às primeiras damas dos prefeitos, governadores e Presidente da República, alimentava a cultura do favor, da benemerência e, conseqüentemente, da impossibilidade da construção de sujeitos ativos. O seu usuário submetido a favores, dependente de ações pontuais da filantropia, integrava a classe subalterna, composta pela classe explorada, ou seja, o conjunto de oprimidos (Monal, 2003).

Sentindo a necessidade de reverter esse quadro, em 1985, o Movimento pela Constituinte incluiu a Assistência Social como um direito social a ser defendido. De fato, em 1988, conforme já citado, a Constituição Federal instituiu a Assistência Social como política pública. No entanto, criou-se um hiato entre a legalização e a efetivação

da Assistência Social como direito social e responsabilidade pública. Berenice Couto (2004) em sua tese de doutorado, trabalha essa questão observando que a Constituição Cidadã nasceu em um contexto nada favorável. Ao mesmo tempo que o Brasil experienciava os primeiros passos de democracia após duros anos de opressão e ditadura, era-lhe, ao mesmo tempo, exigido a adequar-se aos novos ditames da economia de mercado, impostos pelo capitalismo contemporâneo.

Apesar dessa contracorrente e graças à luta de diversas organizações da sociedade civil, a política da Assistência Social foi teimosa e desajeitadamente se instalando. Em 1993, aprovou-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que, do ponto de vista conceitual, a define claramente como um direito do cidadão de responsabilidade pública.

Artigo 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas (CRESS 10º Região, 2005, p. 33).

Atualmente, pode-se afirmar que esse entendimento é consenso. Em setembro de 2006, ao participar do I Seminário Regional de Política de Assistência Social promovido pela Associação dos Municípios da Zona Sul, em Pelotas (RS), esse discurso da Assistência Social percebida como responsabilidade pública, estava presente nas falas dos prefeitos de diversas siglas partidárias. Mas, se existe a intenção, ainda é preciso trilhar mais caminhos para colocar em prática os discursos presentes. De fato, o exercício democrático requer um longo, paciente e insistente caminho de construção onde se depara com uma série de avanços e retrocessos.

Na LOAS também se encontra o seguinte princípio, colocado em primeiro lugar: “Artigo 4º - A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I- supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica; (...)” (CRESS 10º Região, 2005, p.34)).

Para cumprir tal princípio foi instalado, através da LOAS (1993), o Benefício de Prestação Continuada (BPC). É um salário mínimo destinado a idosos a partir de 70 anos (depois baixou para a idade de 65 anos) e destinado a pessoas portadoras de deficiência. Ele era atribuído desde que comprovada a impossibilidade de o candidato sustentar-se por seus próprios meios ou os de sua família. Além disso, a família do

candidato não poderia ultrapassar renda mensal *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Por exemplo, por tal critério, uma família de quatro pessoas, na qual apenas um dos membros recebesse um salário mínimo mensal, estaria fora do alcance do BPC.

A própria lei prevista para a Assistência Social apresentou-se contraditória ao citado princípio I do artigo 4º. A política da Assistência Social estava sendo totalmente depreciada pelos princípios constitucionais. A cidadania tão almejada também se mascarava pela escolha de uma política de imposições externas, submetida ao modelo neoliberal.

O que é possível observar, assim, é que além da perspectiva produtivista presente na lógica que rege a seguridade social, combinar-se a óptica liberal conservadora do critério, do teste de meios constringedores e da seletividade das categorias consideradas “merecedoras” de inclusão. (...).

Acresçam-se a isto as vexatórias exigências comprobatórias da insuficiência de renda e a burocratização para o seu acesso (RAICHELIS, 2005, p.152).

A política da Assistência Social acabou se configurando uma política pobre para os pobres e resultou em um escasso suprimento de recursos básicos para a sobrevivência da população demandatária, nem sequer diminuindo a curva da pobreza. Em consequência, a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, faz uma dura crítica a essa primeira experiência de instalação da política da Assistência Social sob a égide dos princípios constitucionais. A LOAS foi um claro exemplo do “desvio” de um processo democrático que resultou em

seletividade e focalização das políticas sociais; centralismo decisório; fragmentação programática; pulverização de recursos; direito como favor ou ajuda emergencial prestados sem regularidade; ausência de regras claras ou sistematização de atribuições; restrição de interlocução democrática entre Estado e sociedade (...) (LOPES, 2006, p.78).

Já naquela conferência (1995) “foram expressas manifestações e deliberações pela institucionalização do que viria a tornar-se o SUAS, sem contudo encontrar eco em ações normativas consentâneas” (SPOSATI, 2006, p. 102).

Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social indica uma superação do desmonte da política da Assistência Social propondo a criação do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS). A instituição do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, em seu âmbito, da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), possibilita estabelecer condições para a implementação da Assistência Social enquanto política pública.

Em 2004 aprova-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que dá toda a sustentabilidade para a constituição do NOB-SUAS (Norma de Operacionalização Básica do Sistema Único de Assistência Social). O texto final da NOB-SUAS é aprovado em julho de 2005. Trata-se do documento regulador e normatizador da política da Assistência Social. Hoje ele orienta o SUAS que passou a ser o sistema formal de garantia da proteção social concebida enquanto direito do cidadão e responsabilidade pública.

Cabe, nesse momento, ressaltar que o avanço em relação à formalização da Assistência Social no Brasil a partir do terceiro milênio, não se deu por causa de um contexto mundial mais favorável. Pelo contrário, a economia de mercado tem-se mostrado cada vez mais impositiva e devastadora. Essa conquista é oriunda de uma série de insistentes mobilizações por parte da categoria de assistentes sociais e outros representantes da sociedade civil organizada.

Em artigo recente, Maria do Carmo Brant de Carvalho (2006) define, de modo muito didático, o que é o SUAS, identificando os aspectos que o fazem merecedor de maior atenção.

O SUAS apresenta-se como modelo de gestão descentralizado com uma nova lógica de organização das ações socioassistenciais, com base no território e foco prioritário na atenção às famílias.

O SUAS (...) organiza/ordena/regula um sistema único (federativo e descentralizado) de assistência social. Define serviços básicos de baixa, média e alta complexidade. Introduce concepção importante de se criar e implementar sistemas de vigilância da proteção social (...) (CARVALHO, 2006, p.125).

O SUAS é um novo modelo de gestão apresentado e aprovado na Política Nacional de Assistência Social em 2004. Tem caráter descentralizado e inclusivo, possuindo como foco prioritário de atenção, a família e como base de organização, o território. O SUAS prevê um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito de uma assistência social prestada diretamente ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos. Sua operacionalização mantém uma abrangência territorial que requer alta capacidade organizativa em termos de recursos humanos e financeiros.

Pressupõe uma gestão compartilhada, financiada pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com a participação da sociedade civil. A execução do SUAS se dá em nível municipal mas a avaliação para habilitar o município é realizada em nível estadual.

A arbitragem da transição entre a velha forma CPF (Conselho, Plano e Fundo) e a nova forma SUAS é de avaliação e decisão estadual através das Comissões Intergestores Bipartite -CIB, instaladas em cada Estado brasileiro e compostas por representantes de gestores municipais e do respectivo órgão gestor estadual. O novo formato de habilitação considerou o CPF como habilitação inicial e criou mais dois níveis de habilitação no SUAS: a básica e a plena (SPOSATI, 2006, p.97).

Os municípios com gestão básica dispõem dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que executam os serviços de proteção social básica, dentre os quais os voltados à prevenção de situações de risco pessoal e social, favorecendo o desenvolvimento da potencialidade das famílias e dos indivíduos. Aqueles com gestão plena, além do CRAS, disponibilizam também uma rede de proteção especial.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquico, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil entre outras (MDS, 2005, p.37).

Dentre os 5.563 municípios brasileiros, até maio de 2006, os índices apontam a seguinte situação: 65 % estavam habilitados em gestão básica; 22% ainda se encontravam em gestão inicial; 7% não possuíam habilitação e 6% já estavam habilitados em gestão plena (SPOSATI, 2006, p. 97).

No Rio Grande no Sul, segundo dados fornecidos pela Secretaria Estadual da Justiça e do Desenvolvimento Social em abril de 2008, os números refletem a proporção nacional similar. Contamos com 335 municípios em gestão básica, 24 em gestão plena, 82 em gestão inicial e 59 não habilitados (MDS, 2007).

É interessante observar que, apesar da maioria dos municípios estarem habilitados, encontram-se importantes índices em habilitações iniciais ou ainda não habilitados, maiores do que aqueles dos municípios de gestão plena. Essa primeira constatação,

meramente quantitativa, já leva a considerar a Assistência Social ainda em processo de construção. De fato, pode-se reconhecer que o país adentrou o século XXI com notáveis avanços no campo da Assistência Social. Essa política vem sendo implementada como um direito materializado por meio de medidas que vão desde transferências diretas não contributivas (programas de transferência de renda como a Bolsa-Família, por exemplo), até projetos coletivos de enfrentamento da pobreza (acompanhamento às famílias, projetos de capacitação para geração de renda).

Os serviços do SUAS, propostos e normatizados em 2005, “não são novos enquanto prática de assistência social, mas são novos na sua lógica organizativa operativa e de financiamento”(CARVALHO, 2006, p.126). Por isso, Carvalho se refere ao SUAS como uma “velha prática social, mas jovem política pública” (2006, p.124). É justamente para essa nova lógica que se destina uma especial atenção.

A atual política nacional de Assistência Social optou por adotar uma perspectiva democrática no encaminhamento dos seus programas. Trata-se da população participar por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. É importante ressaltar que essa diretriz já está prevista na Constituição Federal de 1988, regulamentada no artigo 5º, inciso II da LOAS. Mas conforme Couto, foi um “avanço que apresentou dificuldades no seu encaminhamento” (2004, p.174). O SUAS resgata essa diretriz. O protagonismo da população, em especial dos usuários, é condição essencial para a operacionalização do SUAS e para diminuir a distância ainda existente entre sua formalização e sua efetivação. A análise situacional da política nacional de Assistência Social defende uma visão que deve

... entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.(...) Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários (MDS, 2005, p.15 e 52-53).

A ênfase dada ao controle social representa um avanço e ao mesmo tempo, um desafio para a Assistência Social. De nada adianta atingir índices que denotam melhores resultados materiais se não houver investimentos na democratização das formas de proteção social. Os programas de transferência de renda não devem limitar-se a criar uma nova massa de consumidores. Já se confirmou que a atual política supre

necessidades físicas e materiais. A população destinatária de benefícios necessita ultrapassar sua condição de subalternidade, evitando assim ser massa de manobra.

Nesse sentido, é interessante observar como o SUAS destaca o empoderamento daqueles a quem se destina a proteção social. É prevista a participação dos usuários em todas as esferas e etapas da implementação. A nova configuração da política da Assistência Social assinala a necessária prática democrática dos integrantes e, principalmente, de seus usuários. Odária Battini (2007) destaca que o SUAS traz um potencial democratizante contido nas políticas públicas.

Cabe assinalar que a democratização das estruturas de reprodução das desigualdades passa pela democratização das relações de poder, com efetiva e ampliada participação da população, e do acesso à riqueza e aos bens produzidos socialmente (BATTINI, 2007, p. 63).

Esse exercício democrático exige participação e não só representatividade. A nova forma de organizar e de gerir a política da Assistência Social propõe tal “ultrapassagem” da representação para a participação, através do controle social. Nessa perspectiva, o fio condutor do exercício do controle social é a defesa de políticas capazes de gerar a construção da cidadania dos excluídos. Por isso, o controle social não pode ser confundido com controle de financiamento ou do fundo público. Ele é mais amplo pois inclui o controle de diretrizes da administração, da ação técnica e da destinação dos recursos das políticas sociais.

1.3 O CONTROLE SOCIAL PROPOSTO NO SUAS E OS DESAFIOS POSTOS AOS USUÁRIOS

O termo “controle” em um primeiro momento, pode causar um impacto negativo. O dicionário Aurélio define “controle” como sendo o “ato ou poder de controlar; domínio, governo (...) fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos (...) para que tais atividades (...) não se desviem das normas preestabelecidas” (FERREIRA, 1988, p.176).

Essa expressão soa negativa por uma série de determinantes históricos de falta de autonomia e liberdade na sociedade brasileira. Mas é justamente para garantir a autonomia e liberdade, para possibilitar a garantia de determinados direitos que o termo hoje vigora na legislação social do Brasil. Autores como Correia (2002 e 2005), Campos

(2006), Pedrini, Adams e Silva (2007) apontam a existência de diversas perspectivas teóricas acerca dessa expressão. Para melhor entender tais concepções, é interessante remontar à origem da expressão do termo controle social enquanto processo político.

Pedrini, Adams e Silva (2007) trazem duas perspectivas de controle social surgidas no século XX: o controle social entendido como uma forma política de integração social e o controle social percebido como uma alternativa política de mudança social.

O controle social originou-se no século XX em meio à sociologia americana que deixava evidente uma concepção mais conservadora de integração social. Era entendido como a capacidade de a sociedade auto-regular-se através da solidariedade e da cooperação voluntária para garantir o bem-estar de seus membros e, conseqüentemente, a estabilidade societária. Era uma forma de garantir a harmonia social sem o uso da força.

A partir do momento em que esse controle social começou a ser percebido como um controle das elites dominantes sobre os demais segmentos da sociedade, passou a se observar um movimento de forças de resistência de quem busca a alteração das estruturas. Setores da sociedade passaram a assumir uma perspectiva emancipadora de luta pela garantia dos direitos humanos e sociais.

Por essa visão, os setores da sociedade que assumem a perspectiva emancipadora necessitam enfrentar as forças que a eles são tendencialmente opostas na sociedade capitalista: o mercado e, em tese, o Estado dominado e “dirigido” pelos detentores do capital (PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007, p. 225).

A perspectiva emancipadora de controle social combate a prática de controle mercadocêntrica e a estadocêntrica. A primeira ocorre quando o mercado tem a maior participação nos espaços de controle social de políticas públicas e sociais. Essa participação é aceita desde que não interfira nas políticas de investimento. Enquanto isso, o Estado se ocupa de outros interesses mais lucrativos para o mercado. Trata-se de uma perspectiva de controle social promovida pelos governos neoliberais. A prática de controle social “estadocêntrica” foca o Estado como o responsável pela deliberação das políticas públicas e sociais, adotando para si o exercício do controle social via Conselhos. Nesse caso, incorrer-se-ia em um retrocesso histórico de submissão da sociedade a práticas autoritárias. Seria um controle do Estado sobre a sociedade.

Maria Valéria Correia (2005) classifica o controle social em dois movimentos. A primeira concepção se refere ao controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade. A segunda diz respeito ao controle social executado pela sociedade sobre o Estado.

A concepção de controle do Estado sobre a sociedade está relacionada à manutenção dos interesses dominantes. As políticas sociais vigentes têm a utilidade de amenizar os conflitos de classe sem nenhuma pretensão de igualdade e emancipação social. A segunda abre a possibilidade de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Nela se localiza a perspectiva de exercer uma democracia participativa e nela que emerge a nova política de Assistência Social.

Maria Valéria Correia, de modo prudente, chama a atenção ao alertar que

esse controle não é suficiente para se contrapor à ordem capitalista, nem tem este objetivo. Esses mecanismos podem se constituir em instrumentos de gestão do capital ou de resistência à sua reprodução ampliada, quando denunciam a aplicação do fundo público ao seu financiamento. É como tal que esses mecanismos devem ser fortalecidos e ampliados (2005, p.41).

Pedrini, Adams e Silva chamam a atenção para o fato de o controle social ser a “co-responsabilidade pela coisa pública, baseada numa relação de trabalho coletivo em torno de objetivos comuns” (2007, p. 225). Dessa forma, ele é considerado um processo político que contribui para viabilizar a democracia.

Interessa observar que, no contexto brasileiro, o controle social é exercido em via de mão dupla. Historicamente, ele vem consolidando-se enquanto controle do Estado sobre a sociedade. Os preceitos democráticos lançados a partir da Constituição de 88 preconizam o movimento inverso, isto é, o controle social deve ser exercido pela sociedade sobre o Estado. Sentido ainda novo, precisa amadurecer seu processo entre os grupos organizados, e, mais ainda, em meio àqueles que ainda precisam organizar-se, caso dos usuários da Assistência Social.

A gestão participativa procura introduzir formas novas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade. Ela é, em boa medida, uma aposta democrática e republicana: o governo deve visar ao povo, fazer-se em seu nome e ser por ele avaliado e controlado funcionando segundo regras, critérios e procedimentos que privilegiem aquilo que é público, o bem comum e os interesses de todos. Dessa maneira ela prevê a existência de um cidadão ativo, qualificado não apenas para controlar de modo passivo a gestão, mas também para interferir nela, direcioná-la, submetê-la a sua vontade (NOGUEIRA, 2005, p146).

A política da Assistência Social, pelo exercício do controle social, prevê sua promoção de assistido à cidadão, consciente, crítico, portanto, participativo.

Os documentos formais que trazem a concepção democrática de controle social surgem na década de 1980 com o movimento democrático que demarca o fim da ditadura militar. A Constituição Federal de 1988 prevê o controle social como uma das diretrizes da Assistência Social, conforme o artigo 204, inciso II, supondo a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (OLIVEIRA, 1994, p. 95). Essa diretriz constitucional foi efetivada na LOAS em 1993, em seu artigo 5º, inciso II, podendo observar-se os mesmos termos:

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: (...) - participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CRESS, 2005, p. 34-35).

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela resolução nº 145 em 15 de outubro de 2004, destaca o controle social como um de seus eixos estruturantes. Ele é considerado um “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (MDS, 2005, p. 51). Entende-se por processo de gestão política, as prioridades estabelecidas para distribuir os recursos da Assistência Social. Os processos de gestão administrativa são as formas organizacionais de distribuição dos recursos, definição de responsabilidades. Os processos financeiros são as formas de repasses, instrumentos de prestação de contas. Já o processo técnico-operativo é a forma como irá operacionalizar-se a política da Assistência Social, conforme as disposições estabelecidas na NOB-SUAS de 2005. Chama a atenção o fato que o controle social não se limitar ao controle do financiamento, isto é, não fiscalizar apenas a quantidade de recursos do fundo público destinado à Assistência Social. Seu significado, e, conseqüentemente, seu exercício é mais amplo pois prevê o controle de diretrizes da administração, da ação técnica e da destinação dos recursos.

A NOB-SUAS (2005) retoma o controle social como um dos princípios organizativos dessa nova política da Assistência Social, considerando-o um sistema

democrático e participativo dos usuários. A partir disso, é importante observar que o diferencial do SUAS está localizado, justamente, nesse item. Para finalmente garantir a emancipação dos seus usuários, o SUAS precisa garantir mediações para o protagonismo desses usuários. A NOB-SUAS confirma: “Trata-se , efetivamente, de gerar um modelo emancipatório” (MDS, 2005, p. 89). Tal objetivo é possível ao se efetivar a concepção democrática do controle social. A NOB-SUAS (2005) ainda afirma: “A dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços” (MDS, 2005, p. 93).

Para a Assistência Social constituir-se, finalmente, como “política” na ótica do direito social, é imprescindível a presença do usuário na esfera decisória. Os usuários da proteção social não devem ser considerados

como meros *usuários* ou *beneficiários* dos serviços assistenciais, mas como sujeitos portadores de direitos legítimos que encontram no espaço público um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de demandas sociais (RAICHELIS, 2005, p. 285).

A partir dessas considerações, o controle social assume um sentido de ampliação do exercício da cidadania para além da democracia representativa (Coelho, 2007).

É essa dinâmica societária que fortalece a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político (MOTA et al. (orgs), 2006, p. 78).

A democracia social parte do princípio de que a distribuição de riqueza, depende da distribuição de poder. Isso requer descentralizar as esferas de decisão e investir no exercício participativo da população. Nesse sentido, a democracia participativa passa a ser condição necessária visto a origem do termo *demokratia* em seu sentido etimológico, significar “poder do povo” (“demos” é povo e “kratos” é poder).

Logo, o significado de democracia é ser um sistema político no qual quem governa é o povo, e não os monarcas ou os aristocratas. Giddens (2005) questiona: Quem é o povo? Que tipo de participação é permitida a essas pessoas? Quais as condições

existentes para realizar a participação? São indagações cujas respostas condicionam a existência ou não de uma democracia.

A forma que a democracia assume em determinado contexto é sobretudo um resultado de como seus valores e metas são entendidos e priorizados. A democracia é geralmente vista como o sistema político mais capaz de assegurar a igualdade política, de proteger a liberdade e os direitos, de defender o interesse comum, de satisfazer as necessidades dos cidadãos, de promover o autodesenvolvimento moral e de permitir uma tomada de decisões eficaz que leve em consideração os interesses de todos (GIDDENS, 2005, p.343).

A democracia, no Brasil, adquiriu um elevado valor. Em sua prática ela é representativa, um sistema político no qual “as decisões que afetam a comunidade não são tomadas pelo conjunto de seus membros, mas pelas pessoas que eles elegeram para essa finalidade” (GIDDENS, 2005, p.344). A implementação de políticas sociais vem exigindo um avanço para o exercício de uma democracia mais participativa.

A democracia representativa prevê o instrumento da eleição e traduz-se pela delegação de poderes. Já a democracia participativa exige um exercício mais complexo. Trata-se de uma tomada de decisões em comunidade por aqueles diretamente afetados por elas (Giddens, 2005). Boaventura de Souza Santos (2002) alega que as duas formas de democracia não são excludentes, ao contrário, podem coexistir e se complementarem. A coexistência implica na convivência entre o poder local e o poder nacional em suas formas de procedimento, organização administrativa e desenho institucional. A combinação,

pressupõe o reconhecimento pelo governo de que no procedimentalismo participativo, as formas públicas podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico. Ao contrário do que se pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social (...) os arranjos participativos permitem a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local (SANTOS, 2002, p.76).

Maria Lúcia Duriguetto (2007) defende a necessidade de investir na ampliação dos direitos políticos, reforçando a idéia de ultrapassagem do que a autora nomeia de “democracia representativa liberal”, através de novos canais de participação direta dos

cidadãos, principalmente no referente à gestão, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

Essa articulação entre democracia representativa e novos canais de participação vem possibilitando a construção de uma concepção de democracia participativa que, segundo essas formulações, amplia as possibilidades de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade (DURIGUETTO, 2007, p. 222).

A política da Assistência Social exige formas de combinação entre representação, e a democracia participativa. Assim, deve ser reforçada a prerrogativa de que a participação passa a ser um elemento indispensável para a proteção social alcançar um nível emancipatório.

Inacabada e renovada a cada momento, a assistência vem demonstrando a sua capacidade para a organização e, o mais importante, para a montagem de estratégias políticas voltadas para a conquista de espaços efetivos de participação (CASTRO, 2002, p.34).

A participação, mesmo sendo um conceito antigo e um consenso em diversas esferas de decisão, ainda é uma prática em processo de aprendizagem. De acordo com Maria da Glória Gohn (2001), Jean Jacques Rousseau ainda é considerado o teórico por excelência da participação.

Sua teoria política considera a participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade e a vê como um modo de, simultaneamente, proteger os interesses privados e assegurar um bom governo (GOHN, 2001, p.22).

Dessa forma, a participação favorece a integração do cidadão em sua comunidade. Rousseau considera como pressuposto a vontade, e não a força, como base para a participação social. Para Bordenave (1994), participar requer a combinação de três movimentos: fazer parte, tomar parte e ter parte. No entanto, essas três dimensões só resultam em uma efetiva participação se os indivíduos se “sentem” parte do processo.

A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte. Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” – cada qual em

seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte (BORDENAVE, 1994, p.23).

A condição necessária de “sentir-se parte” vai ao encontro da tese de Stassen , citada por Gohn (2001). Jean François Stassen afirma que só existe participação

quando há um sentimento de que os indivíduos têm valor e são necessários para alguém, quando percebem sua própria contribuição, e que têm um lugar na sociedade, que são úteis, que são valorizados por alguém (in GOHN, 2001, p.28).

Não basta apenas proporcionar um emprego, um subsídio material. Os indivíduos também necessitam de motivações para desenvolver-se, desenvolvendo sua auto-estima, suas potencialidades e suas capacidades. Por isso, assegura Gohn (2001), eles precisam ampliar interações com seus pares.

A dimensão sociorrelacional é fundamental para motivar a participação e combater a exclusão dos excluídos, definidos nas estatísticas como aqueles que, com determinadas rendas mínimas, ou sem renda, não se tornam incluídos ou mais participativos via a mera integração em uma nova frente de trabalho (GOHN, 2001, p.28-29).

A política da Assistência Social passará de concessão à conquista a partir do momento em que se colocar em prática outras formas de ocupar os espaços existentes, criando possibilidades para os seus usuários poderem integrar a pauta de decisões acerca desta política e, conseqüentemente, acerca de suas vidas.

Essa passagem de concessão à conquista das políticas sociais, dentre elas, a Assistência Social, requer o exercício de cidadania de quem recorre a elas. Não basta “usar” as políticas sociais de forma subordinada. O “usuário” deve ser promovido a “cidadão”. Nesse sentido, Marco Aurélio Nogueira (2005) faz uma reflexão interessante ao alegar que o cidadão não é apenas protagonista de uma política social, ele deve ser a garantia de sua implementação.

São requisitos dela e produtos dela. Cidadãos ativos, afinal portadores de direitos e de deveres, mas, concomitantemente, construtores de “bons governos” e da “boa sociedade”, dependem tanto de instituições políticas e de marcos jurídicos adequados quanto de condições adequadas de participação na esfera pública. Requerem, em suma, procedimentos e atos participativos (NOGUEIRA, 2005, p.164).

Um dos procedimentos existentes para alcançar tais condições adequadas de participação é, justamente, o controle social das políticas sociais. Na perspectiva de um olhar crítico, Behring e Boschetti (2006) notam que houve, no Brasil, uma expansão formal da democracia, ao lado de enormes dificuldades de instaurar processos democráticos mais participativos por parte dos grupos subalternos. A democracia participativa no Brasil ainda é um processo em construção que apresenta tímidos resultados.

Essa tentativa de colocar em processo o que está projetado passa a ser um verdadeiro desafio. Segundo Behring e Boschetti (2006), é preciso observar “como” e “para quem” está sendo efetivamente viabilizado o controle da política pública prevista nos princípios constitucionais e nas legislações complementares que apontam para o caráter universal do acesso aos direitos de cidadania.

Contudo, com o neoliberalismo e a mundialização, colocam-se alguns constrangimentos para o controle democrático e a tomada de decisões substantivas, já que os Estados-nação têm, ao mesmo tempo, sua autonomia limitada e sua soberania afetada por alguns processos que representam desafios para a democracia. O maior exemplo (...) é o corte de gastos sociais em função da imposição do superávit primário pelos acordos com o FMI. Mas existem inúmeros outros. A democracia não poderia ficar imune em tempos de barbárie (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 180).

São limites históricos, culturais, contextuais que, mesmo assim, chegam a ser superados por insistentes esforços demonstrados por alguns segmentos da sociedade. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) resulta de uma longa trajetória e ele vem se expressando como uma tentativa de “acertar o passo”. Atualmente ele pode comemorar avanços como a ampliação de seu alcance. No entanto, ele deve voltar mais atenção para seu público-alvo, que ainda não protagoniza o movimento de sua própria história. Os usuários permanecem sub-representados nos espaços de decisões

De fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. A pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. Todos falam em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de substituísmo por entidades e organizações que lhes roubam a fala e a presença autônoma (MOTA et al., 2006, p.85).

Apresenta-se a difícil missão de trazer à cena uma população que não está organizada e não se sente representada pelas organizações. O usuário da Assistência Social, além de oprimido, ainda está “espremido” em um estreito espaço de participação decisória onde concorrem relações de forças das esferas civis e políticas. A partir dessa perspectiva, se faz necessária elaboração de uma reflexão acerca do Estado.

Gramsci afirma que um Estado só é soberano se ele for “a própria sociedade organizada” (1991, p.143). O autor alega que de nada adianta elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral se for para atender as necessidades e interesses das forças produtivas dominantes. O Estado, além de integrar uma sociedade política com seus aparatos jurídicos, burocráticos e coercitivos, também integra a sociedade civil que, para Gramsci (1991), é o conjunto de organismos privados. A sociedade civil atrelada ao Estado, tem perspectivas mais concretas de atender e manter seus interesses. Seria o que o autor chama de “Estado-classe”, criticando-o e propondo sua extinção. “Enquanto existir o Estado-classe não pode existir a sociedade regulada” (1991, p. 144). Esta última seria uma sociedade baseada em igualdade política e econômica.

Ivete Simionatto observa que Gramsci não propõe extinção do Estado e sim uma superação “enquanto órgão de coerção e manutenção dos privilégios e desigualdades. A democratização das suas funções é ponto essencial e imprescindível” (1995, p. 71).

Assim, a sociedade política vai sendo reabsorvida pela sociedade civil em busca de um Estado ético, baseado “no pressuposto que todos os homens são realmente iguais e, portanto, igualmente razoáveis e morais, isto é, passíveis de aceitar a lei espontaneamente, livremente e não por coerção, imposta por outra classe, como coisa externa à consciência” (Gramsci, 1991, p. 149). É nessa perspectiva que se aposta nos mecanismos de controle social como uma das formas viáveis de promover práticas democráticas as quais de acordo com este autor, aproximem “dirigentes” e “dirigidos”.

“O controle social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização” (MOTA et al., 2006, p. 117).

A partir do momento em que a sociedade civil passa a integrar todo o processo de garantia dos direitos, um dos cuidados a se adotar em relação à política da Assistência Social é o Estado não reforçar sua prática de desresponsabilização social.

Essa tendência, ora em vigor, é justamente a que deve ser revertida. Marco Aurélio Nogueira critica esse distanciamento do Estado.

Os Estados seguem fortes e decisivos, mas estão “menos” soberanos ou tendo de compartilhar sua soberania. E como as práticas, as idéias e as instituições democráticas evoluíram tendo esses Estados como referências, elas se encontram subitamente sem chão operacional. Flutuam, por assim dizer, e perdem efetividade, eficácia e legitimidade (2005, p. 99).

Para completar, o mesmo autor denuncia que essa dificuldade de operacionalização produz um declínio das autoridades políticas locais. Apesar da complexidade do quadro apontado, “o projeto democrático está bloqueado, não desativado” (NOGUEIRA, 2005, p. 100).

Nesse sentido, o controle social proposto na Política Nacional de Assistência Social (2004), ainda se configura como uma “contra-tendência” ao quadro societário traçado, prevendo um Estado ampliado, chamando à responsabilidade todas as esferas envolvidas na implementação dessa política. O controle social verifica a origem, o destino, a quantidade e a forma como os recursos são distribuídos para a assistência social. Cabe salientar que tal exercício de democracia participativa dispõe de um espaço concreto: o Conselho de Assistência Social.

Como espaços democráticos de gestão do que é público, os Conselhos, apesar de suas contradições e fragilidades, têm sua importância, principalmente num país como Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população, e em que o que é público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos, torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2005, p.41).

Para viabilizar a implementação das políticas sociais, dentre elas a Assistência Social, está prevista, também desde a Constituição de 88, a descentralização administrativa, que delega mais atribuições ao poder local por via do processo de municipalização instalado no Brasil.

A descentralização é uma reforma de caráter político-administrativo que visa aumentar o poder, a autonomia de decisão e do controle dos

recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades locais, em detrimento dos órgãos centrais do “Estado” (SILVA, (org.), 1998, p.64).

Dessa forma, os Conselhos Municipais passam a participar da gestão das políticas sociais. Eles dispõem de uma composição paritária entre representantes do governo e da sociedade. Na concepção gramsciana, Conselho é um instrumento político de uma nova democracia que integra membros conscientes que levam em consideração a realidade concreta (Gruppi, 1978).

Os Conselhos Municipais de Assistência Social integram a administração pública, sendo criados dentro da estrutura organizativa do Poder Executivo. Suas principais atribuições podem ser listadas conforme segue: a) aprovar o plano de ação e de aplicação para a proteção social; b) estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para a proposição de aplicação de recursos; c) acompanhar e avaliar a execução, o desempenho e os resultados financeiros; d) avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual; e) mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, na execução e no controle das ações financiadas com seus recursos; f) fiscalizar os programas desenvolvidos com recursos do Fundo, requisitando, quando entender necessário, auditoria do Poder Executivo (Battini, 1998).

Pode-se constatar que o controle social atravessa todas essas atribuições, exigindo de seus membros um conjunto de competências e habilidades. É, de fato, um exercício complexo ante uma série de adversidades componentes de um contexto já descrito, que não favorece uma democracia participativa. Por isso, não são raras as circunstâncias em que os conselheiros se deparam com limites capazes de emperrar o avanço da “nova Política de Assistência Social”, concebida pelo Sistema Único de Assistência Social.

Limites como ingerência política na escolha dos conselheiros; a falta de preparo técnico e político; a desarticulação com suas bases; a desmobilização e a desmotivação perante sua representatividade; a manipulação de alguns membros para legitimar gestões; a pouca transparência dos gestores no uso dos recursos e o descumprimento de suas deliberações repercutem principalmente, naqueles que, de direito, deveriam estar superando a própria condição de subalternos: os usuários da Política da Assistência Social (Campos, 2006). Segundo o mesmo autor, o controle social dessa proteção societária deve contemplar três dimensões: a política, a técnica e a ética. Do ponto de vista histórico e empírico, essas condições ainda são muito limitadas no Brasil. Mesmo se forem observados alguns avanços em torno de consensos nos discursos e em torno de

intenções, “o predominante é a existência de governantes tradicionais, gestores centralizadores, autoritários, muitas vezes questionáveis no requisito da probidade administrativa e pouco abertos ao diálogo” (CAMPOS, 2006, p.106).

A dimensão política pressupõe, de um lado, a existência de governantes democráticos adeptos ao partilhamento de poder e, de outro lado, uma sociedade civil mobilizada. A dimensão técnica implica no domínio de um conjunto de saberes, competências e habilidades para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais. “O controle social enquanto fiscalização de gestão dos recursos pressupõe conhecimentos específicos das áreas de administração e de contabilidade” (CAMPOS, 2006, p.107).

Nesse sentido, o controle social da Assistência Social depara-se com um sério limite pois já foi constatada a inexistência, nos Conselhos, de um quadro de profissionais habilitados e politicamente independentes do Poder Executivo. Além disso, a maioria dos gestores não apresenta com regularidade os relatórios contábeis à apreciação dos Conselhos. Isso já nos remete à dimensão ética do controle social. Esse exercício deve, acima de tudo, ter presente seu compromisso com a emancipação social dos usuários da Política de Assistência Social.

A idéia de controle social está, portanto, filiada a um modelo de democracia direta ou participativa. O seu grande mérito é a aproximação da sociedade e do governo numa área de política social na qual os principais interessados continuam invisíveis para a maioria dos governantes, pois persistem sem instrumentos de representação e canais para interlocução política. Este modelo de democracia que pretende reduzir as deformações da democracia representativa precisa desenvolver mecanismos que alcancem mais satisfatoriamente os usuários da assistência social, assegurando-lhes lugar e voz nos fóruns de construção de políticas (CAMPOS, 2006, p.116).

Enquanto as decisões políticas ainda forem “pobres”, o sistema de proteção social permanecerá desprotegido e a primeira política a sentir seus efeitos continuará sendo a Assistência Social, visto tratar com as situações mais vulneráveis da sociedade. Sendo assim, é essencial insistir no exercício do controle social do usuário como uma alternativa para buscar minimizar a pobreza e não apenas administrá-la.

Sem a pretensão de concluir o debate, salienta-se a intenção de buscar algumas respostas na realidade empírica, a fim de verificar como se processa, no cotidiano dos usuários do SUAS, essa tentativa de emancipação apresentada neste capítulo.

2 OS CAMINHOS ADOTADOS PELO USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Ao escolher um processo científico que busca conhecer os caminhos adotados pelo usuário da assistência social no exercício do controle social, optou-se pelo método sugerido por Antônio Gramsci que valoriza a realização do trabalho científico para apurar as contradições observadas na realidade.

O trabalho científico (...) retifica incessantemente o modo do conhecimento, retifica e reforça os órgãos sensoriais, elabora princípios novos e complexos de indução e dedução, isto é, aperfeiçoa os próprios instrumentos de experiência e de sua verificação (GRAMSCI, 1995a, p.69).

Gramsci valoriza a utilização de critérios científicos na solução de um problema desde logo que não se considere esse processo como sendo exclusivo, conclusivo e definitivo. Já Minayo afirma que cabe ao pesquisador imbuir-se de “humildade de quem sabe que qualquer conhecimento é aproximado, é construído” (2007, p. 12).

2.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Antes de apresentar os critérios metodológicos adotados no estudo de campo, é importante esclarecer que este trabalho é parte de um projeto de pesquisa coordenado pela Professora Doutora Vini Rabassa da Silva, intitulado “*Política Públicas e Controle Social – Fase II. Análise sobre o controle social na regulamentação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*” (SILVA, 2006). Para a operacionalização da pesquisa, foi assinado um convênio entre a Universidade Católica de Pelotas, através do Núcleo de Pesquisa e Documentação Social da Escola de Serviço Social, e a Secretaria de Justiça e do Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Departamento de Assistência Social (DAS). Tal procedimento salienta a amplitude do estudo em nível estadual.

A partir dessa observação, passamos a apresentar as etapas realizadas para o levantamento dos dados.

A pesquisa desenvolve uma abordagem quanti-qualitativa. Maria Cecília Minayo observa que as abordagens quantitativa e qualitativa não são opostas e sim, complementares. “A diferença entre abordagem quantitativa e qualitativa da realidade social é de natureza e não de escala hierárquica” (MINAYO, 2007, p. 22). Gramsci defende que o binômio quantidade e qualidade é inseparável:

Dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência e vice-versa), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contra-senso (1995a, p. 50)

A Professora Jane Prates (PUC-RS), em palestra proferida na UCPel em junho de 2007, afirma: “Não há consenso quanto a não-dicotomização entre quantitativo e qualitativo, alguns paradigmas privilegiam um ou outro (...), a dialética materialista valoriza igualmente a ambos, porque os entende como complementares”. A professora ainda acrescenta que na apresentação, separam-se os dados quantitativos dos qualitativos por questões didáticas, mas o método dialético reconhece sua necessária “interconexão” por trabalhar, como é o caso aqui, com as categorias de contradição e superação.

A pesquisa usa o método dialético crítico e pretende responder ao seguinte problema: *Como o usuário concebe e controla os serviços oferecidos pelo SUAS em municípios de gestão plena do Estado do Rio grande do Sul (RS)?* Propõe-se verificar uma contradição que, se constatada, precisa ser superada: a precária participação dos usuários na política da assistência social, sendo que esta prevê, justamente, a importância dos espaços de participação através do exercício do controle social. A dialética leva em conta, além das oposições contraditórias, a relação entre os fatos e a historicidade deles. A construção dialética tem “como pressuposto inicial esta idéia: toda formação social é suficientemente contraditória, para ser historicamente superável” (DEMO, 1995, p. 90).

O contato direto com o usuário da Assistência Social é de extrema importância para cumprir os objetivos aqui propostos. Adentrar a “realidade do mundo exterior” traz o “novo”, impede uma concepção de mundo cristalizada, artificial, distanciada de suas referências históricas. Nesse sentido, a pesquisa é um exercício privilegiado de interação entre teoria e prática.

A experiência científica é a primeira célula do novo método de produção, da nova forma de união ativa entre o homem e a natureza. O cientista-experimentador é também um operário, não um puro pensador: o seu pensar é continuamente controlado pela prática e vice-versa, até que se forma a unidade perfeita da teoria e da prática (GRAMSCI, 1995a, p. 171).

Para “experimentar” este “pensar” optou-se pela pesquisa de campo, o espaço onde se situa o tema em estudo com todas as suas implicações, movimentos e contradições. É o cenário real onde podem ser encontradas algumas respostas ao problema de pesquisa. Neste caso, o campo foi representado pelos CRAS considerados, por excelência, espaços onde podem ser facilmente encontrados usuários do SUAS, os sujeitos da pesquisa. Ainda foi eleito como critério de delimitação do campo, buscar usuários do SUAS nos CRAS de municípios gaúchos de gestão plena, contemplados pelo PAIF. Optou-se pelo programa PAIF, pelo fato de ele ser abrangente em sua cobertura e específico em seu objetivo. O PAIF responde à concepção do SUAS, de como

desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social na unidade do CRAS, tendo por perspectivas o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à Proteção Social Básica e a ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência do CRAS (MDS, 2008a).

O critério de gestão plena² foi estabelecido pela suposição que municípios que apresentam processos mais avançados de implantação da nova política de Assistência Social, tendem a oferecer mais subsídios ao conteúdo buscado neste estudo (a análise dos processos de controle social realizado pelos usuários do SUAS).

O mês e ano de referência que serviram de indicador para o tipo de gestão dos municípios do Rio Grande do Sul foram junho de 2006. A escolha dessa referência se deu pela demarcação de um ano de implantação do SUAS. Na época, dos 496 municípios gaúchos, apenas 12 responderam aos critérios de amostragem, dentre os quais: Bagé, Camaquã, Gravataí, Nonoai, Novo Hamburgo, Pelotas, Planalto, Porto

² Gestão plena é o nível em que o município tem gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEAS) (MDS, 2005).

Alegre, Rio Grande, Santa Maria, São Leopoldo e Três de Maio. Estes municípios receberam 10 formulários a serem aplicados pelos assistentes sociais dos CRAS aos usuários do SUAS que ali eram atendidos, totalizando 120 sujeitos pesquisados.

Os usuários entrevistados responderam ao critério de amostra por tipicidade. Trata-se de um critério de amostragem utilizado em pesquisa qualitativa quando os sujeitos constituem um universo muito amplo. O DAS da Secretaria de Justiça e do desenvolvimento Social do RS, contava, no período da coleta de dados, 26 mil famílias referenciadas³ somente nos municípios que constituíram a amostra do estudo. Diante de tamanha demanda e a partir desses dados que confirmam o amplo universo de usuários do SUAS em apenas um ano de implantação, optou-se pela delimitação dos municípios a partir dos critérios de amostragem dos sujeitos pesquisados, ou seja, serem usuários do SUAS que recebem atendimento em CRAS de municípios gaúchos de gestão plena contemplados pelo PAIF.

A “tipicidade”, como o próprio termo aponta, assegura a presença do “sujeito tipo” por possuir as características da população investigada.

Desse modo, a amostra intencional apresenta-se como representativa do universo. Entende-se por sujeitos-tipos aqueles que representam as características típicas de todos os integrantes que pertencem a cada uma das partes da população (RICHARDSON, 1999, P. 161).

A coleta de dados foi realizada no primeiro semestre de 2007. O DAS auxiliou na distribuição dos formulários para os assistentes sociais dos CRAS dos municípios de gestão plena, integrantes da amostra. Esses profissionais foram os aplicadores da pesquisa de campo, tendo o intermédio dos assessores do DAS nos municípios onde atuam. Dos 120 formulários enviados aos 12 municípios integrantes da amostra, retornaram 97 instrumentos preenchidos de 10 municípios. Foram obtidos 80,83% de adesão à pesquisa.

Segundo Minayo (2007), o número de participantes da pesquisa pode ser interrompido “quando as concepções, explicações e sentidos atribuídos pelos sujeitos começam a ter uma regularidade de apresentação” (MINAYO, 2007, p. 48). Além da porcentagem de entrevistados ser significativa, ao tomar ciência das respostas dos

³ Famílias referenciadas podem ser entendidas como o total de famílias que apresentam um quadro de vulnerabilidade e que deveriam ser atendidas na abrangência do CRAS.

usuários, estas foram consideradas suficientes, justamente, pela regularidade dos conteúdos emitidos.

O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados (FONTANELLA et al., 2008, p. 17).

A coleta de dados dos usuários se deu através de entrevista estruturada guiada por um formulário que constituiu o instrumento da investigação. É considerado formulário o instrumento de pesquisa que apresenta questões que podem ser elaboradas oralmente pelo pesquisador e cujas respostas são redigidas por ele. Optou-se por esse instrumento, pressupondo abordar uma população com baixo grau de escolaridade, nem sempre qualificada para responder por escrito às questões referentes à pesquisa. O formulário soma um total de 20 perguntas, abertas, fechadas e de múltipla escolha, conforme situado em anexo.

A técnica da entrevista estruturada “... desenvolve-se a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos os entrevistados, que geralmente são em grande número” (GIL, 1999, p. 121). Entre as principais vantagens dela estão a rapidez e o fato de não exigirem exaustiva preparação dos pesquisadores, levando em consideração a existência de diferentes aplicadores, ou seja, os assistentes sociais que atendem no CRAS de cada município integrante da amostra. Cabe ainda considerar que a referência utilizada para definir “usuário do SUAS” nesta pesquisa, parte do conceito emitido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (MDS, 2005, p. 33).

No concernente à fase de análise dos dados, Gil alega que é o momento voltado “à relação entre os dados empíricos e a teoria” (1999, p. 188). A análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise de comunicação que contém informação sobre o comportamento humano atestado por uma fonte documental” (CHIZOTTI, 1995, p. 98). De fato, a análise de conteúdo se debruça sobre os formulários nos quais estão as respostas fornecidas pelos usuários do SUAS, redigidas pelos assistentes sociais.

Para nos aproximar o máximo possível da realidade estudada, optamos pela análise de interpretação qualitativa expressa na obra de Minayo (1997), denominada de “hermenêutico-dialético”. É um método de análise de conteúdo.

Nesse método a fala dos atores sociais é situada em seu contexto para melhor ser compreendido. Essa compreensão tem, como ponto de chegada, o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala (MINAYO, 1997, p. 77).

Minayo (1997), apresenta três fases importantes para a interpretação qualitativa “hermenêutico-dialética”:

1º) Ordenação dos dados: neste momento faz-se um mapeamento de todos os dados obtidos no trabalho de campo” (MINAYO, 1997, p. 78). Aqui se situam, por exemplo, a organização dos dados descritivos, agrupando os quantitativos, em um primeiro momento e, em um segundo momento, realizando o agrupamento dos registros anotados nos formulários. Os dados quantitativos referentes às questões fechadas foram tabulados. Os dados qualitativos referentes às questões abertas foram mapeados em um quadro de análise agrupando, lado a lado, os objetivos da pesquisa, a pergunta correspondente e a resposta fornecida. A ordenação dos dados quantitativos será realizada no item 2.2. Já a ordenação dos dados qualitativos será realizada no item 2.3, juntamente com a classificação dos dados.

2º) Classificação dos dados: após uma leitura “exaustiva e repetida das tabelas e dos textos, estabelecemos interrogações para identificarmos o que surge de relevante” (MINAYO, 1997, p. 78). Formam-se aí as “categorias específicas” que são os conjuntos das informações mais relevantes organizados a partir de suas características comuns.

3º) Análise final: neste momento são estabelecidas “articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos. Assim, promovemos relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o

particular, a teoria e a prática” (MINAYO, 1997, p. 79), em um verdadeiro movimento dialético.

A construção do conhecimento demanda então, a apreensão do *conteúdo* do fenômeno, preñe de mediações históricas concretas que só podem ser reconhecidas à luz das abstrações do pensamento, isto é, do pensamento teórico. Não se trata de descartar a *forma* pela qual o dado se manifesta, pelo contrário, trata-se de sabê-la como dimensão parcial, superficial e periférica do mesmo. Portanto, o conhecimento calcado na superação da aparência em direção à essência requer a descoberta das tensões iminentes na intervinculação e interdependência entre *forma* e *conteúdo* (MARTINS, 2008, p. 10).

A análise dos dados exige, portanto, o confronto dos dados empíricos com a dimensão teórica, só assim podemos nos aproximar da essência oculta dos dados, revelando suas contradições internas. Por fim, é sempre interessante observar que as conclusões alcançadas não são definitivas e sim, aproximativas e provisórias, podendo “ser superadas por outras afirmações futuras” (MINAYO, 1997, p. 79).

A tabulação dos dados da primeira etapa do instrumento que se constituem em forma de perguntas fechadas foi realizada pelo Sistema Padrão de Pesquisa do Centro de Informática da UCPel (programa de tabulação de dados da UCPEL).

2.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS APRESENTADAS PELO USUÁRIO DO SUAS NOS MUNICÍPIOS DE GESTÃO PLENA DO RS

Os resultados apresentados a seguir constituem a etapa de análise nomeada “ordenação dos dados” (Minayo, 1997), oriundos das perguntas fechadas do formulário aplicado aos usuários. As perguntas direcionadas aos entrevistados foram de natureza descritiva no sentido de buscar algumas características dos usuários da assistência social e seu entendimento sobre o SUAS e o controle social. As pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 1999, p. 44).

Inicialmente, já chama a atenção que 85,6% dos usuários entrevistados são do sexo feminino. As mulheres constituem a população que representa maior demanda nos CRAS.

TABELA 1

Grau de escolaridade dos usuários da Assistência Social entrevistados nos CRAS dos municípios de gestão plena do RS contemplados com o PAIF

<i>Escolaridade</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
1º grau incompleto	59	60,83
1º grau completo	13	13,4
2º grau incompleto	18	18,56
2º grau completo	5	5,15
Outro	1	1,03
Não responderam	1	1,03
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

O grau de escolaridade dos sujeitos entrevistados é baixo, constituindo uma maioria com primeiro grau incompleto, conforme demonstra a tabela 1. Essa maioria (60,82%) não completou o 1º grau. O 2º grau incompleto aparece em segundo lugar mas numa proporção bem inferior (18,56%). Cabe observar que, se algum usuário for analfabeto ou, no outro extremo, tiver escolaridade de nível superior, representaria apenas 1% dos pesquisados.

TABELA 2

Idade dos usuários da Assistência Social entrevistados nos CRAS dos municípios de gestão plena do RS contemplados com o PAIF

<i>Idade</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Menos de 20 anos	17	17,53
De 21 a 30 anos	15	15,46
De 31 a 40 anos	26	26,8
De 41 a 50 anos	24	24,75
De 51 a 60 anos	11	11,34
Acima de 61 anos	3	3,09
Não responderam	1	1,03
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

A idade dos usuários entrevistados (Tabela 2) se mostrou variada. Predomina uma população com uma faixa etária entre 31 e 50 anos. Nos extremos observamos que a população mais jovem se destaca em relação à terceira idade. Traçando-se um perfil dos usuários do SUAS, pode se observar que a maioria é de mulheres com idade madura, entre 31 e 50 anos e com grau de escolaridade baixo, ou seja, com primeiro grau incompleto.

TABELA 3

Ocupação atual dos usuários da Assistência Social entrevistados nos CRAS dos municípios de gestão plena do Estado do RS contemplados com o PAIF

<i>Ocupação</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Dona de casa	35	36,08
Doméstica/Diarista	15	15,46
Estudante	15	15,46
Trabalho informal	7	7,22
Desempregado(a)	6	6,19
Agente comunitário/ de saúde	3	3,09
Aposentado(a)/ Pensionista	2	2,06
Grupo comunitário/ONG	2	2,06
Agricultor(a)	1	1,03
Operário(a)	1	1,03
Outros	6	6,19
Não responderam	4	4,13
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

A ocupação dos usuários revela uma diversidade acentuada (Tabela 3). Mesmo assim, são constatadas algumas predominâncias no referente à ausência de trabalho formal, e com ocupações que pressupõem salários mais baixos. Observamos, em

primeiro lugar, a prevalência de donas de casa. Este dado se relaciona diretamente à predominância feminina. Trabalhadoras domésticas (ocupações predominantemente femininas) e estudantes ocupam o segundo lugar na mesma proporção. E, com um índice semelhante, o trabalho informal e o desemprego. Pode-se pressupor que o primeiro seja conseqüência do segundo. Cabe ainda observar uma proporção de 10% de ocupações indefinidas representada pelo item “outros” e pelas questões não respondidas. Com exceção das domésticas, dos aposentados, dos agentes comunitários e do operário que constituem uma minoria de 21,6% dos entrevistados, os demais usuários, pela ocupação revelada, não têm renda fixa e, se tiverem, a natureza da ocupação aponta uma renda baixa.

TABELA 4

Entrevistados dos municípios de gestão plena do RS que são conselheiros representantes de usuários nos Conselhos de Assistência Social

<i>Representação dos usuários no Conselho de Assistência</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Resposta afirmativa	11	11,34
Resposta negativa	84	86,6
Não responderam	2	2,06
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Conforme demonstra a tabela acima, 86,6% dos entrevistados responderam que não são conselheiros representantes dos usuários no Conselho de Assistência Social. Mesmo se a participação dos usuários no Conselho de Assistência Social revela-se tímida, conforme a demonstração dos números acima, observamos que, ainda assim, um pouco mais de 10% dos usuários estão inseridos em mecanismos formais de controle social como o Conselho de Assistência Social, sendo representantes dos usuários.

TABELA 5

Participação dos usuários da Assistência Social dos municípios de gestão plena do RS em plenárias do Conselho de Assistência Social

<i>Participação dos usuários nas plenárias do Conselho de Assistência Social</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Nunca participaram	76	78,35
Já participaram	20	20,62
Não responderam	1	1,03
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Apenas 20,62% dos usuários entrevistados já participaram de plenárias do Conselho de Assistência Social. Também existe pouca participação dos usuários entrevistados nesses espaços (tabela 5). Mesmo assim, pode-se observar uma porcentagem maior de usuários que participam de plenárias em relação ao Conselho de Assistência Social (tabela 4). As plenárias são reuniões ordinárias e quinzenais realizadas pelo Conselho de Assistência Social que abre espaço para a participação de interessados. Estes, no entanto, não têm direito ao voto. Neste caso, o usuário que não é conselheiro pode se pronunciar mas não pode deliberar. Mesmo assim, cabe observar que além dos usuários que já são conselheiros, o número de participantes aumenta nas plenárias.

TABELA 6**Participação dos usuários da Assistência Social dos municípios de gestão plena do RS em organizações populares**

<i>Participação dos usuários da assistência social em organizações populares</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Nunca participaram	58	59,79
Já participaram	38	39,18
Não respondeu	1	1,03
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Mais da metade dos entrevistados revela não ter participado de organizações populares. Mesmo ainda sendo baixo o índice de participação, é possível notar que, à medida que os espaços se tornam mais informais, o nível de participação tende a crescer. Aqui já evolui para quase 40% a participação dos usuários da assistência social em organizações populares, que também são espaços de expressão de direitos, porém, não são instâncias deliberativas como os conselhos.

TABELA 7

Programa(s), serviço(s) e/ou benefício(s) da política de Assistência Social utilizado(s) pela família do usuário dos municípios de gestão plena do RS

<i>Programas, serviços e benefícios utilizados pelas famílias dos usuários</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Bolsa Família	67	69,07
Plantão social	41	42,27
Grupo de convivência	18	18,56
Agente Jovem	16	16,49
ASEMA	16	16,49
ASEF	13	13,4
Trabalho educativo	10	10,31
PETI	7	7,22
Abrigo	3	3,09
Centro de convivência	3	3,09
Atendimento social de rua	3	3,09
Casa Lar	3	3,09
Albergue	2	2,06
Asilo	1	1,03
Serviço sentinela	1	1,03
Outros	26	26,8
Não responderam	7	7,22

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Das modalidades ofertadas pelo SUAS em relação aos programas, serviços e benefícios, a mais utilizada pela família dos usuários entrevistados é o Programa Bolsa

Família (PBF). Trata-se de um programa de transferência direta de renda que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada. O PBF é destinado a famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa que varia de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00). O PBF é um programa do SUAS que visa à promoção do alívio imediato da pobreza (MDS, 2008b).

Foi evidenciado que 69,07% dos usuários entrevistados são contemplados pelo PBF. Esse dado vai ao encontro da realidade nacional. O Bolsa Família é o programa do SUAS que, no momento, integra uma maior quantidade de usuários da política de Assistência Social (MDS, 2008b)⁴.

Mesmo se variados, os índices de serviços de proteção social especial, oferecidos nos municípios, de gestão plena, demonstram uma procura significativa. Abrigos, casas lares, atendimento social de rua, albergue, serviço sentinela representam 13,4% dos serviços utilizados. Existem múltiplas realidades de vulnerabilidade social. Por isso, os usuários se distribuem de forma diversificada nos programas, serviços e benefícios oferecidos.

A diversidade de demandas e ofertas do SUAS desenha um cenário heterogêneo da realidade vivida pelos usuários da assistência social. “A fragmentação das demandas em um mosaico pulverizado de serviços e ações acaba por fragmentar a própria identidade dos usuários” (YAZBEK, 1996, p. 169). A ausência de “rosto” e a voz “calada” dos usuários em meio a espaços pulverizados, era, até então, um fator que dificultava a identificação desses sujeitos. A instalação de CRAS possibilitou abrir um espaço de acesso onde o usuário da assistência social pode, finalmente, se mostrar e ser ouvido, abrindo caminhos para construir novas formas de expressão social e, quem sabe, politização de seu cotidiano. Agora já é possível identificar melhor quem é este usuário e, até mesmo, constatar sua dispersão. Esta, por sua vez, dificulta o processo de organização e mobilização para o exercício do controle social. O baixo índice de usuários representantes de sua categoria em Conselhos de Assistência Social, a pouca participação em plenárias de Conselhos e em organizações populares, reforçam a precariedade desse exercício.

⁴O PBF contempla 11,1 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros (MDS, 2008b).

TABELA 8**Mudanças constatadas pelos usuários dos municípios gaúchos de gestão plena após a implantação do SUAS**

<i>Constatação de mudanças nos serviços do SUAS</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Não constataram mudanças	51	52,58
Constataram mudanças	42	43,30
Não responderam	4	4,12
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Mesmo se um pouco mais da metade dos usuários não conseguiram perceber mudanças, devemos considerar significativo o dado de 43,3% que constataram mudanças no período de apenas um ano de implantação do SUAS.

TABELA 9**Usuários dos municípios gaúchos de gestão plena que tiveram a oportunidade de opinar sobre o SUAS**

<i>Usuários que tiveram ocasião de opinar sobre o SUAS</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Nunca opinou	84	86,6
Já opinou	12	12,37
Não respondeu	1	1,03
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Constata-se um alto índice de usuários que nunca teve a oportunidade de opinar sobre o SUAS. Os 12% respondentes relatam que opinaram sobre o SUAS fora dos Conselhos, isto é, em espaços informais como assembleias, reuniões e encontros da comunidade para tratar de aspectos pontuais como o lixo e a saúde comunitária. Mais

uma vez observamos uma participação que não culmina em deliberações. O baixo índice de integração, de envolvimento daqueles que deveriam ser os maiores interessados na política de assistência social revela, aos poucos, a preocupação trazida na questão central da presente pesquisa.

A partir das constatações obtidas até então, é o momento de buscar o entendimento e o tipo de participação do usuário do SUAS em relação ao controle social, exercício fundamental para a efetivação de uma política que vai ao encontro dos interesses desses usuários.

Ao serem perguntados se existem espaços de controle social no município em que residem, interessante foi observar que 67,01% dos entrevistados confirmam a presença desses espaços. Resta saber quais espaços de controle social são apontados pelos usuários do SUAS.

TABELA 10

Espaços de controle social identificados pelos usuários do SUAS nos municípios gaúchos de gestão plena

<i>Espaços de controle social</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Conselhos Tutelares	59	60,82
Conselhos de Assistência Social	47	48,45
Conselhos do Direito da Criança e do Adolescente	45	46,39
Juizado	44	45,36
Ministério Público	40	41,24
Associações de bairro/moradores	36	37,11
Grupos comunitários	33	34,02
Defensorias públicas	29	29,9
Fóruns	29	29,9
Conselhos municipais	22	22,68
Conselhos populares	22	22,68
Secretaria de Segurança	21	21,65
Sindicatos	21	21,65
Audiências públicas	20	20,62
Secretaria de Justiça	19	19,59
Conferências	14	14,43

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

A tabela 10 mostra a lista de espaços de controle social citados por 67 usuários. Aqui observamos dados contrastantes: de um lado, os usuários conseguem identificar os conselhos municipais como mecanismos de controle social. De outro lado, citam os

aparelhos jurídicos. Há um convívio de percepções contrastantes. Os conselhos, conferências, fóruns, associações de bairro, grupos comunitários revelam a percepção mais democrática do controle do Estado pela sociedade civil. No entanto, ainda são mencionados órgãos estatais de cunho mais repressor como o Juizado, o Ministério público, a Secretaria de Segurança, a Secretaria de Justiça. A direção deste controle ainda é do Estado sobre a sociedade.

TABELA 11

O usuário da Assistência Social no controle do atendimento recebido nos CRAS dos municípios de gestão plena do RS

<i>O controle do usuário sobre o atendimento recebido</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Controla o atendimento	53	54,64
Não controla o atendimento	43	44,33
Não respondeu	1	1,03
Total	97	100

Fonte: Pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social – Fase II” (2007)

Quando indagados sobre o atendimento recebido no CRAS, 54,64% afirmam que controlam esse atendimento. À primeira vista parece haver uma contradição entre a pouca inserção do usuário nos espaços de participação do SUAS e uma afirmativa a respeito do controle exercido sobre o atendimento recebido no CRAS. Essa contradição gera a necessidade de buscar dados qualitativos para proceder a uma análise mais apurada do debate em questão.

2.3 O USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EMITINDO CONCEPÇÕES E PRÁTICAS SOBRE O SUAS E O CONTROLE SOCIAL

Uma vez realizada a ordenação dos dados quantitativos através das tabelas demonstradas, passa-se a apresentar resultados oriundos das perguntas abertas apresentadas no formulário de pesquisa. De acordo com a metodologia escolhida de análise de conteúdo (Minayo, 1997), aborda-se, a seguir, a segunda etapa da interpretação qualitativa hermenêutica dialética, chamada “classificação dos dados”. É o momento de revelar o que pensam e como pensam os sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, Gramsci defende que os sentimentos populares, para se tornarem realmente conhecidos, devem ser “estudados tal como eles se apresentam objetivamente e não considerados como algo negligenciável e inerte no movimento histórico” (1995a, p. 139). A partir desta concepção, passamos a apresentar as falas dos usuários do SUAS.

2.3.1 A concepção de SUAS emitida pelos usuários entrevistados

Ao serem indagados sobre o que entendem ser o SUAS, foram encontrados cinco grupos de respondentes:

1º grupo: usuários do SUAS que desconhecem o SUAS

Nove usuários declararam explicitamente não ter conhecimento sobre o SUAS. Algumas respostas se expressaram da seguinte forma:

- “*Nunca ouvi nada a respeito*”.
- “*Não sei*”.
- “*Não conheço*”.

Mesmo cadastrado em programas, serviços e benefícios do SUAS, existe ainda um grupo de usuários que não têm conhecimento acerca do conceito e da proposta deste sistema de proteção social.

2º grupo: usuários do SUAS com conhecimento confuso sobre o SUAS

Os usuários respondentes deste grupo já ouviram falar do SUAS, porém, ainda não entenderam seu significado mais específico, conforme ilustram as respostas a seguir:

- *“É um órgão da previdência”.*
- *“Tem a ver com atendimento de psicóloga e cursos”.*

Neste grupo aparecem também respostas vagas:

- *“São projetos”.*

Há uma imprecisão que demonstra a falta de informação sobre algo que parece não pertencer ao respondente.

3º grupo: usuários do SUAS com conhecimento fragmentado sobre o SUAS

Um terceiro grupo de usuários apresentou respostas limitadas com dificuldade de entender que o programa, serviço ou benefício que recebe faz parte de um conjunto mais amplo de proteção social.

- *“É um projeto que atende crianças”.*
- *“Atendimento na própria comunidade a jovens, crianças e idosos”.*
- *“Base de atendimento na comunidade para pessoas especiais”.*

Neste grupo, a concepção de SUAS se limita ao projeto ou programa em que o usuário está inserido.

4º grupo: usuários do SUAS com uma concepção assistencialista do SUAS

A concepção de SUAS entre os narradores desta pesquisa está fortemente atrelada à noção de “auxílio”, “ajuda”. Este último termo aparece repetidas vezes nas falas dos usuários.

- *“O SUAS veio para ajudar as pessoas”.*
- *“Ajudar as famílias”.*
- *“Serviço que ajuda as pessoas na comunidade”.*
- *“Órgão do governo para dar auxílio”.*

Esta “ajuda” vem acompanhada de um cunho otimista:

- *“Veio para melhorar”.*
- *“Para ajudar muito as pessoas na comunidade”.*

O termo “melhorar” pressupõe a existência anterior de serviços de assistência social que não contemplavam a demanda dos usuários.

É interessante observar, neste grupo, a predominância de uma visão mais ampliada em relação ao grupo anterior. Aqui os usuários percebem que se trata de um sistema de proteção social mais abrangente, destinado a grupos, famílias, comunidades.

No entanto, esse sistema de proteção é algo alheio a estes usuários, algo que parece não lhes pertencer. O SUAS é tratado como algo que vem de fora.

5º grupo: usuários do SUAS que conhecem o SUAS

Sete usuários entrevistados souberam precisar a sigla do SUAS e relatar seu entendimento acerca do mesmo. Destes, cinco usuários compararam o SUAS ao SUS (Sistema Único de Saúde) da assistência social:

- *“O SUAS é o Sistema Único de Assistência Social, equivalente ao SUS, só que da assistência social”.*

Este grupo de usuários percebe o SUAS como um novo sistema de organização da política da assistência social:

- *“É um órgão novo que veio para qualificar o atendimento à população”.*

Neste grupo, os usuários trazem um conceito de “qualificação” dos serviços, o que rompe com práticas tradicionalmente adotadas e percebidas por eles mesmos no campo da assistência social:

- *“Serve para orientar, encaminhar pessoas com problemas. Também ajudam a melhorar a qualidade de vida das pessoas através de grupos, cursos”.*

Ressurge neste grupo a visão mais universal da assistência destinada para pessoas, famílias, grupos, comunidades, sejam elas beneficiárias ou não de algum tipo de benefício:

- *“É um sistema de orientações, encaminhamentos para comunidades carentes. Trabalham com pessoas que têm benefícios ou não”.*

Mesmo se já são poucos os usuários que desconhecem completamente o SUAS, ainda são poucos os que já têm uma noção mais apurada de sua organização, enquanto nova política de assistência social. Pode-se observar que apenas o quinto grupo, constituído por uma minoria de respondentes, apresenta um entendimento condizente com a proposta original do SUAS, lançada em 2005.

Em relação às mudanças observadas pelos usuários nos serviços assistenciais após a implantação do SUAS, um pouco mais da metade não observou mudanças, conforme já demonstrado na tabela 8. No entanto, dos 42 entrevistados que constituem 43% dos usuários, ao afirmarem observar mudanças, todos foram unânimes ao declarar que foi uma mudança positiva.

- *“Sim, mudou para melhor, coisa que precisávamos muito aqui”.*

Nas respostas fornecidas por este grupo, foi possível observar os seguintes itens de melhorias citadas pelos usuários:

1) A facilidade de acesso aos serviços do SUAS: a implantação dos CRAS possibilitou uma proximidade com a comunidade.

- *“A implantação do CRAS no meu bairro foi de suma importância”.*

- *“Atendimento mais próximo de casa”.*

A proximidade geográfica da assistência social passou a adquirir visibilidade e a facilitar a iniciativa de procura da população demandatária.

2) A diversidade de serviços e programas do SUAS: a existência de uma série de alternativas para os problemas sociais existentes proporcionou mais oportunidades de enfrentamento dessas contingências.

- *“Houve muitas melhorias: criação de abrigos, albergues, casa lar...”.*

- *“Teve mais acesso aos serviços através dos encaminhamentos realizados a sua família para outros profissionais. Oportunidade para aprender coisas novas, tanto no artesanato, quanto na parte emocional, nos grupos de convivência”.*

- *“A família teve amparo”.*

- *“Atendimento direto às famílias e evoluiu no atendimento para jovens e crianças”.*

As falas destacam, mais uma vez, a visão de conjunto percebida pelos usuários em relação ao destino dos serviços e programas do SUAS. Trata-se de um política voltada para a família, grupos e comunidade e não de um atendimento meramente individualizado.

3) Melhoria nas condições materiais: os benefícios de renda alteraram a qualidade de vida material da população usuária do SUAS.

- *“Depois que passei a receber o Bolsa Família, pude comprar material, roupas e calçados para as crianças”.*

- *“Melhorou muito na questão do acesso aos serviços e principalmente renda”.*

Mesmo se o SUAS não pretende se limitar a um programa de auxílio de renda, estes benefícios, segundo o relato dos usuários, têm sido um diferencial na qualidade de vida material dessas pessoas.

4) Possibilidade de convivência comunitária: a inserção do atendimento da assistência social nos bairros através dos CRAS e a criação de programas de atendimento em grupos neste espaço privilegiado são percebidos como elementos facilitadores de convivência entre os membros da comunidade. Neste caso, pode se confirmar a vantagem da territorialidade preconizada pelo SUAS.

- *“Aprendi a conviver mais com o povo, conheci pessoas diferentes, aprendi trabalhos artesanais, tudo isso depois que passei a participar dos grupos de convivência”.*

- *“Depois que passou a freqüentar os grupos de convivência, mudou no que se refere à convivência na comunidade, na educação dos filhos, a dar valor às coisas, a respeitar...”.*

A possibilidade de conviver remete à possibilidade de compartilhar preocupações semelhantes, de criar sentimentos de pertencimento e de perceber possibilidades de superação.

5) Criação de um sentimento de pertença: o fato de a comunidade perceber que pertence a uma mesma realidade, que compartilha problemas e perspectivas semelhantes, fortalece a vinculação entre si.

- *“Na nossa comunidade nós precisávamos muito deste tipo de assistência. Só veio a melhorar a nossa comunidade; de muito apoio, veio a colaborar muito, pois agora somos parceiros, por um mesmo ideal”.*

A “parceria” vincula, organiza, mobiliza grupos, possibilita uma perspectiva de superação das condições precárias de vida. A percepção de possibilidade de superação está imbricada nas falas quando, repetidas vezes, surgem termos como “mais oportunidades”, “melhor qualidade de vida”, “futuro melhor”.

Cabe observar, agora, se os usuários do SUAS estão participando dos processos de controle social e de que forma estão concebendo tais processos.

2.3.2 A concepção de controle social emitida pelos usuários do SUAS

O controle social é reconhecido como um dos processos democráticos que possibilitam a superação de condições precárias de vida dos usuários do SUAS. Seu exercício é condição fundamental para lograr êxito. Antes, porém, é necessário entender o significado atribuído ao controle social por parte dos maiores interessados que são os usuários do SUAS. A “superação” exige conhecer o “pensamento concreto existente” (Gramsci, 1995a). Ao serem indagados com a pergunta “O que você entende por Controle Social?”, foi possível identificar cinco grupos de usuários respondentes.

1º grupo: usuários do SUAS que desconhecem o controle social

41 usuários do SUAS que integraram a amostra da pesquisa não souberam expressar seu entendimento sobre o controle social.

- *“Nunca ouvi falar”.*
- *“Não sei responder. Será que existe um controle, uma fiscalização?”*
- *“Não sei dizer, mas sei o que é”.*

Neste grupo encontramos usuários que declaram nunca ter ouvido falar de controle social, outros não souberam explicar o que é controle social e, ainda foram encontradas respostas de usuários que já ouviram falar sobre este processo mas não souberam verbalizar seu entendimento.

2º grupo: concepção assistencialista de controle social

Neste grupo, 15 respondentes associam controle social à ajuda destinada para famílias pobres.

- *“É acompanhar a famílias e ver suas necessidade e ajudar”.*
- *“Entendo pelos serviços prestados às famílias de baixa renda”.*
- *“É uma ajuda para as pessoas que precisam”.*
- *“É a assistência que o governo presta para a população”.*

A fala dos usuários deste agrupamento traz uma concepção de controle social distante da proposta emitida pelo SUAS (MDS, 2005). Aqui o usuário não se sente parte do processo. O controle social aparece como um benefício externo que será destinado somente “a quem precisa”.

3º grupo: concepção confusa de controle social

Ainda existe um grupo de dez entrevistados que associam controle social à controle de natalidade.

- *“Conscientização das pessoas para planejarem suas vidas, até o número de filhos que pretendem ter para que tenham melhores condições”.*
- *“É mostrar às pessoas a importância da prevenção de ter filhos”.*
- *“Serve para controlar a violência, controlar a natalidade, fazer o acompanhamento desde o início da constituição de uma nova família”.*
- *“É assistência às famílias mais carentes e controlar a natalidade, distribuição de preservativos”.*

Predomina neste grupo uma concepção confusa e equivocada sobre o controle social do SUAS.

4º grupo: concepção legalista de controle social

Os usuários deste grupo assimilam o controle social à fiscalização de serviços sociais pertencentes a órgãos oficiais sobre pessoas, comunidades.

- *“É a maneira que os órgãos têm de controlar a comunidade”*.

Trata-se da execução da lei de controle e vigilância do Estado sobre a sociedade.

- *“É o controle da justiça, do cumprimento da lei”*.

A necessária aplicação da lei é percebida como a solução para a ordem social.

- *“Controle social é o que os responsáveis deste departamento acompanhe as famílias que estão destruídas para que dê resultados positivos e levam a elas a sua auto-estima”*.

Esta concepção apresenta um movimento de controle social do Estado sobre a sociedade que visa alcançar uma integração social.

5º grupo: concepção aproximada de controle social

Optou-se, nesta classificação, em aplicar o termo “aproximado” pelo fato de encontrar respostas incompletas sobre o entendimento de controle social, porém, em consonância com as diretrizes preconizadas pelo SUAS (MDS, 2005).

Um grupo de 12 respostas emitiu uma concepção aproximada do controle social preconizado pelo SUAS (MDS, 2005).

- *“Quando participa de alguma coisa”*.

- *“Protege os direitos das pessoas”*.

- *“É uma forma de fazer com que tenha mais igualdade entre a população”*.

As respostas destacam a importância do exercício da participação acompanhada pelos princípios de “igualdade” e “direito das pessoas”. Também foram encontradas respostas referentes ao controle de recursos, conforme segue:

- *“Fiscalização de recursos”*.

- *“Entendo que serve para controlar as atividades nos bairros quanto ao repasse de recursos”*.

A democracia e o exercício da cidadania estão presentes nesta concepção.

- *“Controle social busca exercer a cidadania”*.

O grupo de usuários que emite uma concepção de controle social mais aproximada com a proposta do SUAS atribui um tom mais otimista ao exercício do controle social.

- *“É um serviço muito importante para a comunidade nos sentimos, entre outras coisas, valorizados”*.

- *“É um serviço muito necessário às comunidades em geral”*.

Mesmo se o controle social se limita a ser um “serviço”, ele é percebido como sendo de suma importância e apresenta uma visão ampliada de “comunidade”, não se limitando à concepção individualista.

Em relação à concepção de controle social, a pesquisa também buscou saber que entendimento o usuário do SUAS tem sobre os espaços de controle social. Neste item os entrevistados trouxeram respostas aparentemente opostas e controversas. Em proporções semelhantes foram citados os Conselhos, de um lado, e o Juizado e o Ministério Público, de outro lado, conforme já demonstrado na tabela 10.

Além de apontarem as opções apresentadas no instrumento de pesquisa, os usuários citaram outros espaços de controle social, dentre os quais os CRAS (23 respondentes), serviços da Prefeitura e igreja do bairro (4 respondentes para cada espaço), posto policial (3 respondentes) e centro comunitário (2 respondentes).

Ao serem solicitados para justificar os espaços apontados (opcionais e citados), os usuários se dividiram nos seguintes grupos de respostas:

1º grupo: sem respostas

28 entrevistados não conseguiram justificar a escolha dos espaços de controle social identificados.

2º grupo: descrédito de espaços de controle social atuantes

Este grupo reconhece a existência de espaços de controle social, porém, alegam que eles não são atuantes,

- *“Não funcionam”*.

- *“Eles deveriam fazer alguma coisa mas não fazem nada”*.

O conteúdo da fala perpassa uma postura subordinada de quem entrega o problema a instâncias fora de seu alcance.

- *“Alguns destes citados acima, se esforçam mas outros não estão nem aí para o controle social e, sabe o velho ditado: uma andorinha só não faz verão?”*.

Esta fala, ao mesmo tempo que revela uma postura de não sentir-se parte do espaço, traz a noção da importância do coletivo no exercício do controle social.

3º grupo: o Conselho Tutelar entendido como espaço de controle social

A maioria das respostas apontadas pelos usuários do SUAS foi o Conselho Tutelar como espaço de controle social (Tabela 10).

- *“Porque controlam os adolescentes”*.

É esperada uma fiscalização na conduta dos adolescentes.

- *“Eles sempre ajudam – tem muitas formas de ajudar a tirar as crianças da rua”*

A “ajuda” permanece a tônica dos discursos.

- *“Defendem os direitos das crianças e dos adolescentes”*.

Aqui se faz presente a concepção de direito.

O Conselho Tutelar é um espaço identificado equivocadamente e com concepções diferenciadas como fiscalização, ajuda assistencialista e como uma forma de garantir a defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

4º grupo: concepção assistencialista

A “ajuda” esperada pela população vem se repetindo com destaque em praticamente todas as perguntas abertas. Este item não é diferente, mais uma vez, são apontados espaços de controle social porque são percebidos como uma “ajuda” à população.

- *“Porque ajudam famílias, as famílias nas necessidades com crianças, cesta básica”*.

- *“Porque estão ajudando as pessoas da comunidade e as pessoas que precisam”*.

É um espaço que se cria porque traz ajuda de fora da comunidade.

5º grupo: concepção legalista

Os espaços identificados são entendidos como sendo aqueles que cumprem a lei de controle e vigilância dos serviços de assistência prestados à população. A lei é cumprida quando ocorre uma fiscalização que tem o objetivo de verificar o bom atendimento, a chegada de recursos para os projetos solicitados e a aplicação dos benefícios para os usuários.

- *“Cobram que seja cumprida a lei”*.

- *“Porque eles estão fiscalizando o que o SUAS faz”*.

Predomina a noção de que existem espaços de fiscalização do SUAS, no entanto, esta cobrança é atribuída a outrem, sendo os usuários respondentes elementos externos a esse espaço. Prevalece a importância atribuída à fiscalização do cumprimento daquilo que é prescrito em lei.

6º grupo: concepção repressiva

Este grupo revela observar espaços de controle social que têm a função de punir os serviços do SUAS caso não seja cumprida a lei. Aqui são mencionados o Ministério Público e a polícia.

- *“Pois eles tentam ser os mais justos que conseguem ser. Eles devem ser igual para quem merece e punir a quem merece”*.

O “merecimento” ainda é critério de seleção para ser beneficiado ou excluído.

- *“Porque são espaços mais conhecidos pelas pessoas, divulgados”*.

- *“São espaços que utilizou e teve retorno positivo”*.

- *“Uma forma de controlar e impor a ordem no bairro, um lugar onde a lei funciona”*.

Os espaços que reprimem são visíveis e funcionam.

7º grupo: concepção de direito

Os Conselhos são espaços identificados por um grande número de usuários entrevistados (tabela 10). No entanto, no momento de revelar uma justificativa, foram encontradas poucas respostas. Mesmo assim, elas convergem para o entendimento que os conselhos são espaços de controle social porque possibilitam a expressão dos direitos da população.

- *“Pela defesa dos direitos da comunidade”*.

- *“Porque fazem valer nossos direitos”*.

Neste grupo já se revela um sentimento de pertença (“nossos direitos”) e uma consciência da importância da efetivação de direitos (“valer” os direitos).

Ao mesmo tempo que justificaram a identificação dos espaços de controle social, os usuários do SUAS que participaram da pesquisa, responderam à pergunta sobre como estes espaços apontados exercem o controle social. Suas respostas culminaram em uma classificação semelhante a que foi apresentada acima, tanto em proporção como em conteúdo. Formou-se um grupo de não-respondentes e outro de usuários que não acreditam na efetivação do controle social. Ainda surgiram as concepções assistencialista, legalista e repressiva. E, por fim, mesmo que em proporções menores, também foi possível encontrar respostas que revelavam uma consciência sobre o controle social ser um direito a ser exercido pelo usuário. Algumas respostas se expressaram através das seguintes falas:

Concepção negativa: os usuários que não acreditam no controle social, responderam à lógica da não-operacionalização deste exercício.

- *“Não exercem nada, cada vez pior”*.

Concepção assistencialista : o grupo de usuários que observa o controle social como sendo uma “ajuda” dos órgãos da prefeitura para as famílias desprovidas de recursos, percebe o exercício deste controle através de visitas que são feitas pelos técnicos nas casas das famílias beneficiadas pelo SUAS para verificar se não lhes falta nada.

- *“Atendendo as famílias e visitando”*.

- *“Investigando, realizando visitas e atendimento com a população, tratando quando houver necessidade”*.

Concepção legalista: os usuários que associam o controle social ao cumprimento da lei apostam na fiscalização dos serviços da prefeitura e na fiscalização dos próprios usuários para verificar se estão respondendo aos critérios dos programas concedidos.

- *“Através das leis”*.

- *“Através da fiscalização nas entidades”*.

- *“Cuidando e monitorando as pessoas”*.

Concepção repressiva: se a fiscalização resultar em não-cumprimento de lei, um grupo de usuários acredita que o controle social é exercido através de medidas punitivas como a abertura de processos na justiça que resultem *“na punição dos criminosos e na defesa das vítimas”* (fala de um usuário).

Concepção de direito: o grupo de entrevistados que consegue associar o controle social à participação de ações voltadas para os interesses coletivos dos envolvidos, interesses concebidos como direitos, expressam que o controle social se faz:

- *“Através de reuniões, de conversas, cada um dando sua opinião”*;

- *“Ouvindo a população e respeitando a sua opinião”*;

- *“Através da defesa e garantia dos direitos”*.

Em meio à diversidade de dados fornecidos por 97 entrevistados, moradores de 12 municípios gaúchos das mais diversas culturas e localizações geográficas, foi possível conhecer os usuários do SUAS organizando-os em grupos por semelhanças de respostas.

O quadro a seguir possibilita visualizar o conjunto de respostas sistematizadas a partir do conteúdo expresso pelos sujeitos da pesquisa. Trata-se de um recorte da leitura

de respostas fornecidas pelos usuários tendo por objetivo apontar as relevâncias identificadas.

Quadro de sistematização Concepção do usuário do SUAS sobre controle social

Tipo de concepção identificada	Entendimento sobre o SUAS	Entendimento sobre o controle social	Espaços de controle social identificados	Por que os espaços identificados exercem o controle social	Como os espaços identificados exercem o controle social	Palavras-Chave identificadas na concepção dos usuários
DESCONHECIDA	Desconhece	Desconhece	Desconhece	Sem resposta	Sem resposta	Desconhecimento
NEGATIVA	O SUAS não é efetivo em suas ações	Inexiste	,Inexiste	Não exercem o controle social	Não exercem o controle social	Descrédito
CONFUSA	Projetos e serviços da prefeitura	Controle da natalidade	Conselho Tutelar	Controlam a natalidade	Tirando crianças da rua	Controle
ASSISTENCIALISTA	Ajuda às famílias	Ajudar as pessoas que precisam	Igreja	Ajudam as pessoas que precisam	Concedendo benefícios	Ajuda
LEGALISTA	Cumprimento da lei oferecendo ajuda aos pobres	Cumprir a lei	Juizado Ministério Público	Cobram o cumprimento da lei	Fiscalizando os serviços da prefeitura e as pessoas que recebem os benefícios	Lei
REPRESSIVA	Cumprimento da lei reprimindo quem não contribui com a ordem	Punir aqueles que não acatam a lei	Polícia	Pela imposição da ordem	Punindo quem não cumpre a legislação, seja o usuário que não atende aos critérios do benefício, seja o órgão de atendimento que não concede o benefício	Punição
APROXIMADA	Atendimento na comunidade	Fiscalização de recursos	CRAS	Fiscalizando o destino das verbas	Visitando as pessoas na comunidade para verificar se estão usufruindo do benefício	Família Comunidade
EMANCIPATÓRIA	Nova política da assistência social	Exercício da cidadania com participação na gestão	Conselhos Conferências Fóruns	Pela defesa dos direitos da comunidade	Participando	Direito

Observa-se que apenas a última concepção nomeada “emancipatória” condiz com a proposta da Política Nacional de Assistência Social lançada em 2005. Cabe ressaltar que esta concepção emancipatória foi expressa por uma minoria de usuários que representaram cerca de 10% da amostra.

Diante deste quadro, instiga a questão lançada por Vera Telles : “Quais as possibilidades, no Brasil atual, da cidadania se enraizar nas práticas sociais?” (2006, p.137).

Carlos Nelson Coutinho esclarece:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (in SILVA, 1998, p.63).

A “apropriação” mencionada pelo autor é possível através do exercício do controle social. A partir do quadro encontrado na realidade empírica, é chegado o momento de refletir que limites e que potenciais os usuários da assistência social apresentam diante de sua cidadania. O debate empreendido até então traz a cidadania do usuário como condição *sine qua non* para a promoção de uma real (e não simulada) emancipação social. Por isso, sente-se a necessidade de aprofundar o debate em torno da qualidade do controle social apresentado pelo usuário do SUAS. Quais são as evidências encontradas? Que contradições ainda devem ser superadas? Que perspectivas são vislumbradas para o usuário do SUAS no exercício do controle social? São questionamentos que emergem após o contato com os usuários e que merecem uma reflexão mais aprofundada, esboçada no capítulo que segue.

3 O USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: CAMINHOS VISLUMBRADOS

Uma vez identificados os caminhos adotados pelos usuários do SUAS no exercício do controle social, é chegado o momento de proceder a uma leitura crítica da realidade manifestada. Trata-se de analisar a prática dos sujeitos envolvidos no processo de controle social do SUAS.

Gramsci lembra que “o início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente” (1995a, p.12). Segundo o autor, a partir deste processo de conscientização, surge a ocasião privilegiada de construir sobre determinada prática uma teoria.

A identificação de teoria e prática é um ato crítico, pelo qual se demonstra que a prática é racional e necessária ou que a teoria é realista e racional. Daí porque o problema da identidade de teoria e prática se coloque especialmente em determinados momentos históricos, os quais se chamam de “transição”, isto é, de mais rápido movimento de transformação, quando realmente as forças práticas desencadeadas demandam a sua justificação a fim de serem mais eficientes e expansivas (GRAMSCI, 1995a, p. 51-52).

A fase da análise da pesquisa pode ser considerada esta “transição” que refere Gramsci pois possibilita tornar mais coerentes os conteúdos expressos nas falas dos usuários do SUAS para, posteriormente, buscar uma possível transformação. Dentro dessa ótica, acredita-se que um dos maiores desafios do SUAS é incorporar seus usuários à esfera pública para partilhar do poder decisório. Essa prática é considerada um desafio porque ela se revela ainda muito tímida. O elemento de destaque que surge como agravante a esta “timidez” é a subalternidade do usuário do SUAS.

Para Gramsci (1991), a subalternidade está associada a um processo de subordinação e estagnação de consciências, criado pela classe dominante. Assim, Gramsci parte do princípio que as classes dominadas ou subalternas reproduzem uma concepção de mundo que lhes é imposta pelas classes dominantes através da influência de vários canais (escola, igreja, meios de comunicação, arte...).

Luciano Gruppi, estudioso de Gramsci, afirma que “uma classe é subalterna precisamente porque sua cultura não é autônoma, não é homogênea, criticamente

unificada” (1978, p. 92). A subalternidade persiste às custas da dominação. Uma classe é dominante enquanto consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, impedindo que o contraste existente entre tais forças ecloda, provocando uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia⁵. A subalternidade é fruto de um impedimento de consciência crítica de si mesmo gerando um estado de passividade (Simionatto, 1995).

Em 1993, Carmelita Yazbek realizou um interessante estudo social sobre os usuários da assistência social em São Paulo. Constatou que a subalternidade impera na identidade dessas pessoas. Além de se encontrarem em uma situação de escassez de recursos, os “assistidos” dos programas e serviços assistenciais são despojados de sua capacidade de se relacionar e decidir.

Historicamente, os subalternizados vêm construindo seus projetos com base em interesses que não são seus, mas que lhe são inculcados como seus. Experienciam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda sociedade (YAZBEK, 1996, p.18).

Por isso, os usuários da assistência social carregam consigo

... um universo marcado pela pobreza, exclusão e subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação, pelo ressentimento, pela fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação, pela resistência e pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo (YAZBEK, 1996, p.22).

Ante tantas adversidades, fica difícil “sentir-se parte” de uma sociedade que oprime. Amortecidos em sua auto-estima, tolhidos em suas iniciativas, estigmatizados pela sua condição, é difícil esperar que os usuários exerçam pressão como sujeitos portadores de direitos legítimos. Assim, a subalternidade passa a ser considerada a categoria-chave que atravessa os itens a seguir. Ela condiciona a qualidade do controle social exercido pelo usuário do SUAS, ela justifica as contradições presentes colocando-se como um limite de superação.

⁵ Antônio Gramsci define ideologia como sendo “o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (1995a, p. 16).

3.1 PRINCIPAIS ACHADOS, DESCOBERTAS E EVIDÊNCIAS

3.1.1 Quem são os usuários da Assistência Social que têm a atribuição de exercer o controle social?

O termo “usuário”, à primeira vista traz uma conotação estranha, acompanhada do seguinte questionamento: quem usa o quê, por quê, baseado em que critérios?

“Usuário” deriva do verbo “usar” que significa fazer uso de alguma coisa, servir-se de algo (Ferreira, 1988). O Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa identifica o termo “usuário” como sendo aquele “que possui ou desfruta alguma coisa pelo direito de uso” (FERREIRA, 1988, p. 661). A PNAS (2005), emprega definições semelhantes, adotando formalmente o termo “usuário” para caracterizar o grupo de pessoas que “usa” a política da assistência social.

Renato Perissinotto e Mário Fuks definem usuários como um “grupo particular de pessoas que usa serviços ou recebe benefícios específicos” (2002, p. 174). Ao referir-se especificamente ao usuário da assistência social, Raquel Raichelis (2005) destaca que os usuários são os destinatários da política da Assistência Social, que constituem as camadas mais excluídas do acesso à riqueza, serviços e direitos. Entende-se, desta forma, que ser usuário da assistência social é passar a ter direito a algo pelo fato de encontrar-se em uma determinada situação de exclusão. Sônia Fleury reforça tal colocação:

Definindo os usuários como cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, a assistência social tem como missão a garantia das seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e convívio ou vivência familiar (2006, p.67).

São pessoas em situação de risco, incapazes de se assegurarem o direito ao bem-estar e à própria vida. São indivíduos

marcados por um conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobrevivência (YAZBEK, 1996, p.83-84).

Será que esta busca por alternativas de sobrevivência através da política da Assistência Social pode ser diretamente associada ao resgate dos direitos confiscados? As respostas dos usuários do SUAS não se direcionaram para essa relação direta. Aliás, poucos foram os sujeitos que fizeram alusão ao campo dos direitos.

O usuário da assistência social, apesar de ser um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social, da pobreza e da precária inclusão social, é heterogêneo em suas demandas. Foi possível perceber esta heterogeneidade nos programas, benefícios e serviços utilizados pelos participantes da pesquisa (tabela 7). São crianças e adolescentes em situação de risco ou vítimas de violência e abuso sexual, pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência, pessoas idosas, pessoas abandonadas, desabrigadas, moradores de rua, pessoas vítimas de calamidades públicas, migrantes, minorias étnicas, grupos discriminados pela sua condição de doença ou opção sexual, grupos com dificuldades de sobrevivência por falta de rendimentos (Lopes, 2006).

Essa série de demandas diversificadas apresenta-se como uma característica frente aos serviços assistenciais. Nesse sentido, observa-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) traz em sua organização um atendimento conforme a gradação da necessidade por níveis de proteção diferenciados. Trata-se de um avanço em comparação com as antigas práticas padronizadas de atendimento assistencial. É possível atender a heterogeneidade de demandas. Mesmo assim, esta característica se apresenta como um fator limite perante a organização dos usuários, condição necessária para a mobilização em torno de seus interesses. A diversidade de demandas gera dispersão, perdendo de vista o foco que unifica os usuários que é a exclusão gerada pelo contexto de desigualdades sociais, ficando à mercê de ações fragmentárias.

“E a massa da população desorganizada ficou, ou excluída de qualquer ação estatal, ou cada vez mais refém de ações públicas compensatórias combinadas com as políticas neoliberais que sustentam a reestruturação produtiva e a hegemonia do capital” (PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007, p. 227).

As condições de miséria geradas pela exclusão já estão tão introjetadas no cotidiano dos usuários que são naturalizadas por esses sujeitos, perdendo de vista a condição impositiva da realidade excludente. A luta pela sobrevivência do dia-a-dia passa a ser condição primordial, em detrimento de outros processos de conscientização.

Situações adversas em que se encontra parcela significativa da sociedade brasileira que luta e desgasta todas as suas energias na busca de condições materiais e físicas de sobrevivência, que limitam e absorvem o tempo e a capacidade necessários para exercer a sua cidadania (BATTINI, 1998, p. 43-44).

Assim, torna-se fácil ser massa de manobra. A exclusão, quando é naturalizada, gera um conformismo e reforça a condição de subalternidade. Segundo Gramsci, é o “homem massa, dominado por interesses imediatos” (1991, p. 168).

O conceito de exclusão é entendido, neste trabalho, como uma situação de acesso negado às formas de proteção social. Robert Castel esclarece que a exclusão é o “estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais” (2000, p. 22). O autor ilustra: “é a situação vulnerável de quem vive de um trabalho precário, ou que ocupa uma moradia de onde pode ser expulso se não cumprir com seus compromissos” (2000, p. 23). E, de fato, os dados da pesquisa mostram a situação de trabalho precário dos usuários do SUAS (tabela 3). O excluído é aquele que chega à situação limite do estado de “despossuir” condições de acesso. Sua trajetória já vem marcada por uma série de rupturas que se tornam cada vez mais profundas. “O excluído é de fato um *desfiliado*, cuja trajetória é feita de uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores mais ou menos estáveis, ou instáveis” (CASTEL, 2000, p. 24).

Observa-se uma lógica perversa em meio à identificação dos usuários do SUAS. Mesmo se a atual política da Assistência Social pretende ser universal, para ser considerado “usuário” do SUAS, para “usufruir” de algum programa ou benefício, é preciso enfrentar a trajetória de exclusão e passar pelo crivo dos critérios de seletividade impostos pelos programas. Uma vida sofrida em busca de estratégias de sobrevivência passa a ser a marca registrada da identidade dos usuários do SUAS. Nesse sentido, justifica-se a necessária prioridade de atenção a esses segmentos sociais. No entanto, esta atenção especial não pode enrijecer os critérios de elegibilidade, menosprezando o caráter universal da política da assistência social.

Embora a Constituição incorpore a dimensão universalista na prestação dos serviços sociais, os benefícios e serviços implementados pela política de assistência social revestem-se de alto grau de seletividade, tanto na escolha e na identificação dos beneficiários quanto na adoção de rígidos mecanismos de elegibilidade (RAICHELIS, 2005, p. 253).

Os critérios de elegibilidade acabam colocando em risco a possibilidade de politização do usuário da assistência social. O risco a ser enfrentado nesta disputa é que os programas do SUAS permaneçam “apenas no plano do assistencialismo e do dever moral humanitário de prestar socorro aos pobres e não se realize como direito social, e assim não se politize” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 127).

O crescente agravamento dos níveis de pobreza no país e a simultânea redução do gasto social favorecem a adoção de critérios cada vez mais restritos e seletivos sob a argumentação de que as camadas mais pobres e vulneráveis devem merecer atenção prioritária (Raichelis, 2005). Dessa forma, o princípio de universalidade dos direitos sociais vê-se ameaçado pela permanência do caráter compensatório e residual da política da Assistência Social. Reforça-se assim, a tese de uma política pobre para o pobre, condenando o usuário do SUAS a permanecer na sua condição de subalterno.

A lógica da reflexão traçada até então culmina no reconhecimento do usuário pela sua ausência. “A carência também se expressa pela ausência dos sujeitos que a experimentam nos espaços públicos de participação e representação” (RAICHELIS, 2005, p. 254). As decisões ainda são tomadas sem a presença do usuário. A pesquisa revela que cerca de 90% dos usuários nunca tiveram a oportunidade de opinar sobre o SUAS.

Na particularidade da formação social brasileira, os setores dominados da sociedade civil jamais tiveram força de veto sobre as decisões do poder estatal. São praticamente inexistentes os momentos em que seria possível afirmar que as massas populares, ou algum dos seus setores, tenham conseguido participar do processo político com efetiva autonomia (RAICHELIS, 2005, p. 71).

As respostas confusas, equivocadas e fragmentadas narradas pelos sujeitos da pesquisa reforçam a concepção de que a política na qual estão inseridos parece algo fora de seu alcance decisório. Ao se referirem aos serviços, benefícios e programas, traçam um movimento verticalizado dando a entender que são “os outros” que decidem em seu lugar. Os usuários do SUAS apresentam o que Gramsci chama de “consciência exterior”. Ela pode ser entendida quando um grupo social “toma emprestada a outro grupo social, por razões de submissão e subordinação intelectual, uma concepção que lhe é estranha”. Isto resulta em “conduta que não é independente e autônoma, mas sim submissa e subordinada” (GRAMSCI, 1995a, p. 15).

O autor alerta que tal consciência pode atingir um ponto no qual ela “não permita nenhuma escolha e produza um estado de passividade moral e política” (1995a, p. 21). Assim, identifica-se o usuário do SUAS que deveria exercer o controle social, como um sujeito que vive numa cultura instalada de submissão e apatia, desconhecendo seus direitos, fazendo parte de um grupo denominado de não-cidadãos, caracterizado pela fragmentação, dispersão e heterogeneidade.

Os usuários “não-cidadãos” são aqueles que se encontram em uma situação de “cidadania invertida” porque não exercem a “cidadania regulada”. Raquel Raichelis refere Wanderley Guilherme dos Santos e Sônia Fleury para definir estes conceitos:

São pré ou não-cidadãos os trabalhadores que desempenham atividades no mercado informal, incluídos aí subempregados, empregados intermitentes e precários e mesmo aqueles que, embora trabalhadores regulares, assumem ocupações não-regulamentadas (...) Os três parâmetros definidores da *cidadania regulada* são: a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público (RAICHELIS, 2005, p. 89).

Já o termo “cidadania invertida” designa:

A condição daqueles indivíduos não incluídos no estatuto da *cidadania regulada*, uma vez que passam a ser beneficiários do sistema de proteção social a partir do reconhecimento de sua incapacidade para exercer, com plenitude, a condição de cidadãos. Assim, na situação de *cidadania invertida*, “o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não-cidadão”, pela ausência de relação de trabalho formalizada garantidora de direitos (idem).

Isto se explica pelo fato de vivermos em uma “sociedade polarizada entre carências e privilégios” (TELLES, 2006, p. 164-165). A consciência do “direito a ter direitos” ainda representa um verdadeiro desafio que interpela e questiona a opinião pública em seu senso de justiça e equidade (Telles, 2006).

A partir de uma realidade plural, multifacetada e heterogênea trazida pelos próprios usuários do SUAS, é possível reconhecê-los como sendo “homens-massa”. Trata-se de uma expressão utilizada por Gramsci, referida na obra de Ivete Simionatto: “Quando nossa concepção de mundo não é crítica e coerente, mas ocasional e desagregada, pertencemos simultaneamente a uma multiplicidade de homens-massa” (1995, p.83).

Apesar da precária maturidade da consciência de cidadania apresentada pelos sujeitos da pesquisa, foi possível apreender em suas falas um conteúdo potencializador para a formação de uma consciência mais elaborada e desencadear o que Gramsci nomeia de processo de “modificação racional”.

O que cada indivíduo pode modificar é muito pouco, com relação às suas forças. Isto é verdadeiro apenas até certo ponto, já que o indivíduo pode associar-se com todos os que querem a mesma modificação; e, se esta modificação é racional, o indivíduo pode multiplicar-se por um elevado número de vezes, obtendo uma modificação bem mais radical do que à primeira vista parecia possível (1995a, p. 40).

Parece existir um incipiente sentimento de pertença em meio aos usuários do SUAS. A possibilidade de convivência comunitária gerada pelos programas da nova política da assistência social despertou em meio à população expressões como “*agora somos parceiros de um mesmo ideal*” (fala de um usuário do SUAS). São percepções que produzem vinculações e perspectivas de maior unidade. A proximidade geográfica do CRAS em relação à moradia dos usuários vem gerando elementos facilitadores para a convivência entre os membros da comunidade. Ali se operam trocas, novas aprendizagens, a partilha de um cotidiano comum.

Ressalta-se a dimensão política da prática dos sujeitos coletivos no bojo da participação cotidiana, na defesa de projetos comuns, na articulação de um grupo de forças heterogêneas, na conquista de novos espaços e posições (BATTINI, 1998, p. 170).

O sentimento de pertença pode gerar novas percepções e, conseqüentemente, construir novos cenários, mais promissores, deixando de lado a passividade, dando lugar a ações mais transformadoras. Emerge a possibilidade de surgir uma nova força. No entanto, deve ser sublinhada a situação de “possibilidade”. Isto significa que esta força, esta capacidade dos usuários ainda não está sendo colocada em prática. Pode-se reconhecer que existe uma identidade política latente que se está formando em meio aos usuários do SUAS.

Da situação de subalternidade, pode-se sair quando se assume consciência do significado do próprio operar, da efetiva posição de classe, da efetiva natureza das hierarquias sociais e políticas, quando se elabora uma nova concepção de política, de Estado, de sociedade.

A ação política, portanto, faz com que as massas saiam da passividade e criem uma nova forma de pensar (SIMIONATTO, 1995, p. 83).

Mesmo se a realidade manifestada ainda é de rostos inexpressivos e de vozes sem eco, a subalternidade aparente dá lugar a potencialidades antes adormecidas. O fato de ter escutado, neste trabalho, a fala dos usuários, possibilitou perceber a presença de elementos que afloram lentamente em sua consciência política. Isto confirma a expressão de Gramsci quando ele alega que “todos são filósofos”. Para o autor, “o senso comum já é filosofia, mesmo incipiente e fragmentária” (in SIMIONATTO, 1995, p. 82). Baseada nessas premissas, justifica-se a opção de caracterizar como *latente* a identidade política dos usuários do SUAS que, dentre outras, têm a atribuição de exercer o controle social.

Assim, o usuário do SUAS é um sujeito cuja realidade lhe impõe uma série de limitações, sendo a mais premente a sua condição de exclusão. Esta, por sua vez, gera uma seletividade perversa em meio à rede de atendimento assistencial pois o usuário acaba sendo reconhecido pela sua situação de precariedade e acentuada inexpressão política. Apesar dessa trajetória permeada de obstáculos que reforçam sua característica de subalternidade, é possível apreender conteúdos, ainda latentes, que possibilitam uma consciência mais elaborada para o exercício do controle social.

3.1.2 Como os usuários do SUAS concebem o controle social?

Revelou-se tímida a concepção de controle social do usuário do SUAS enquanto manifestação concreta de uma consciência elaborada. Mesmo identificando o desconhecimento da grande maioria dos respondentes em relação ao entendimento sobre o controle social, é possível pinçar algumas possibilidades nascentes para um entendimento mais lúcido acerca desta questão. Entretanto, antes, convém analisar os limites trazidos por cerca de 90% dos usuários, dos 97 respondentes (92,7%).

As respostas trazidas pelos usuários da nova política de Assistência Social, após um ano de implantação, revelam desconhecimento sobre o controle social proposto na PNAS (MDS, 2005). Este “desconhecer” não se revela apenas pela ausência de saber mas também por concepções equivocadas que têm uma relação direta com a identidade subalterna do usuário do SUAS, refletida no item anterior.

O controle social é percebido pelo usuário do SUAS como um “serviço” prestado por entidades públicas ou privadas que “dão ajuda” para melhor “controlar” a pobreza da população. Trata-se, portanto, de um serviço que vem de fora da comunidade e se concretiza em forma de atendimento e/ou benefício para favorecer a população que sofre vulnerabilidades. O controle social é reconhecido de forma positiva pois ele se apresenta com a finalidade de fornecer subsídios de uma de melhor qualidade de vida à população usuária da assistência social. Controlar é “ajudar” a conter a situação de miséria vivida no cotidiano da população excluída.

A fala dos pesquisados revela a cultura instalada da política do favor. No entendimento dos usuários, este favor é gerenciado através do controle social, considerado uma estratégia reguladora das condições de reprodução social. Maria Carmelita Yazbek (1996) define esta regulação como sendo “truncada”, pois ao invés de alcançar o objetivo a que se propõe de reconhecimento e efetividade de direitos, age de forma contrária e perpetua uma cultura política resistente a experiências de tomadas de decisão realmente democráticas, mascarando as relações de dominação.

Situação que, quando se trata dos segmentos mais excluídos e subalternizados da sociedade, se torna extremamente grave e reitera a figura do “necessitado” e do “desamparado” num processo de mascaramento de relações de dominação (YAZBEK, 1996, p. 49).

Não é de surpreender que a concepção de controle social não se dissocia das relações históricas que caracterizam o enfrentamento da exclusão social. A Constituição Federal de 1988 traz uma nova mentalidade de assistência social. Da concepção à prática já se passaram vinte anos e ainda é possível constatar o enraizamento de uma sociedade politicamente conservadora, resistente a práticas democráticas mais participativas.

Nossas marcas são mais correntemente: o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, a privatização do público, a tutela, o favor. (...) Transformar a intenção em gesto, realizar experiências de tomada de decisão realmente democráticas e até de radicalização da democracia é um desafio grande na formação social brasileira (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 181).

Yazbek (1996) aponta três limitações que, segundo ela, distorcem a viabilização de práticas mais democráticas no interior desta política.

- a) Seu apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, o que reproduz a “cidadania invertida” e relações de dependência (...).
- b) Sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade, o que vem permitindo identificar a intervenção técnica com a ação voluntária (...). Uma dessas marcas é a identificação da assistência com o assistencialismo paternalista e fundado em razões de benemerência.
- c) Sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área (YAZBEK, 1996, p. 50-51).

A identificação da Assistência Social com o assistencialismo, com o voluntariado substituindo o trabalho técnico-profissional e com a inoperância oriunda da escassez de recursos, justifica as concepções equivocadas de controle social manifestadas pelos usuários do SUAS. Mesmo se a nova política da Assistência Social propõe uma concepção invertida daquela praticada anteriormente à Constituição Federal de 1988, e, junto a esta nova política, vem outra proposta de controle social, também invertida daquela executada historicamente, constata-se um grave efeito colateral: a produção da cidadania invertida (efeito indesejado) e não do controle social invertido (efeito desejado).

O controle social proposto no SUAS (já anunciado na Constituição Federal de 1988), traz uma concepção invertida de práticas historicamente autoritárias. O “novo controle social”, isto é, o controle social “invertido”, ou ainda, o “controle democrático”, conforme Behring e Boschetti (2006), conta com a participação do usuário na gestão da política da Assistência Social. Este controle social pressupõe uma distribuição de poder na gestão pública. No entanto, a “inversão” desejada ainda não se realizou nem sequer foi introjetada pelos usuários do SUAS.

Não se pode ainda observar um auto-reconhecimento dos usuários como sujeitos portadores de direitos. Eles continuam se considerando receptáculos de benesses da caridade estatal ou privada (Raichelis, 2005). Isto remete a reconhecer que

O autoritarismo social tão entranhado em todas as esferas da vida social brasileira (na família, na escola, nas igrejas, no trabalho, na cultura), não cunhou nas relações sociais a idéia de direitos e de igualdade jurídica dos cidadãos. (...). Assim, uma das conseqüências mais perversas do autoritarismo social é a impossibilidade de instituir-se a esfera pública fundada nas idéias de cidadania e representação (RAICHELIS, 2005, p. 283-284).

O caldo de cultura autoritária instalado em nossa dinâmica societária é evidenciado quando o usuário descreve o movimento vertical do controle social. Ele traça uma fronteira bem delimitada entre Estado e sociedade, emitindo um raciocínio de controle social do Estado sobre a sociedade. O depoimento de um usuário ilustra tal afirmativa:

“- O controle social é a assistência que o governo presta para a população”.

O próprio usuário reforça este movimento vertical quando confere a instâncias superiores a legitimidade da operação através da aplicação da lei:

“- É o controle da justiça, do cumprimento da lei”.

Os principais interessados não conseguem se auto-reconhecer nos espaços instituintes da esfera pública. Esta leitura vai ao encontro da observação de Marilda Iamamoto. A autora ressalta que a relação entre instituições que implementam as políticas de assistência e o público-alvo tem obscurecido sua força e sua dimensão coletiva.

A aparência de efetuar uma concessão de benefícios – e não de viabilização de direitos – aliada às estratégias discriminatórias, seletivas e meritocráticas no atendimento às necessidades dos segmentos subalternos tem resultado predominantemente em reiteração da subalternidade (IAMAMOTO, 2008, p. 309).

A relação de dominação versus subordinação tem resultado em uma política social da Assistência Social que reforça a subalternidade dos usuários e a dificuldade em entender o significado de controle social proposto pela PNAS. Isto reflete a concepção ambígua acerca dos espaços identificados pelos entrevistados da pesquisa. Ao mesmo tempo que apontam os espaços formais como os Conselhos, Fóruns e Conferências, dão grande importância aos espaços informais como associações, centros comunitários, sindicato, igreja. Aqui existe o reconhecimento da importância do controle da sociedade sobre o Estado. Mas, no outro extremo é, possível observar a expectativa persistente do movimento de controle do Estado sobre a sociedade. Esta percepção vem acompanhada de avaliações positivas em relação à eficácia das instituições citadas, como o Ministério Público, Juizado, Secretaria de Segurança e até mesmo a polícia. A pesquisa revela a contradição de viver simultaneamente a possibilidade de controlar democraticamente e ser controlado autoritariamente. Conforme exemplificações já apresentadas no capítulo anterior, a imposição sempre

pretende sobressair, mas existe a oportunidade de escolher participar de espaços democráticos já existentes. Mas se constata é que eles ainda são desconhecidos. Se forem conhecidos, nem sempre são bem aproveitados.

Em oficina realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em março de 2007, Raquel Raichelis enfatizava que o espaço previsto para o controle social democrático deve ser o espaço público. A idéia do “público” é uma categoria fundamental no estudo do controle social. O “público” sempre foi remetido como sinônimo de estatal. Cabe salientar que o exercício do poder político não é só do Estado. O público deve ser um espaço visível, transparente, oposto do segredo, do oculto. Deve ser um espaço de participação para todos, espaço do cidadão. O público é um espaço propício para o exercício da democracia participativa, um espaço deliberativo, de reconhecimento da voz de novos atores, de reflexão sobre a pluralidade social e política. O público deve ser um espaço onde os interesses diversos sejam reconhecidos, isto é, um espaço de consenso. Aqui cabe uma ressalva: o consenso não elimina o conflito. Alcança-se o consenso quando ocorre a possibilidade de igualdade de acesso à informação, a recursos, poder e conhecimento.

Na mesma linha de raciocínio, Odária Battini também já vem trabalhando esta categoria:

O que é público? É aquilo que é geral, oposto a privado (no sentido de apenas para alguns); de livre acesso; é o não secreto; aquilo que se manifesta em larga escala, que é visível, que é transparente, que não é escondido, que não é propriedade de alguns. (...) A relação entre o público e o privado na política pública se configura como relação de poder que implica alianças, pactos e negociações no âmbito da correlação de forças entre governo e sociedade civil (BATTINI, 1998, p. 37-38).

Devemos superar a dicotomia Estado Público versus Sociedade Privada. Esta concepção foi largamente trabalhada por Gramsci quando ele trouxe para o debate a dicotomia entre sociedade política e sociedade civil. A sociedade civil é “o conjunto dos organismos ditos privados. A sociedade política é o comando que se expressa no Estado e no governo jurídico” (GRAMSCI, 1995b, p. 11).

A sociedade civil alcança o consenso, os interesses da classe dominante através da ideologia. A sociedade política atua pela repressão quando a sociedade civil não obtém êxito. Por isso, Gramsci afirma ocorrer um processo de consenso versus coerção.

Isto explica por que um Estado e uma classe dominante exercem a direção intelectual e moral, ou seja, uma hegemonia, sobre toda a sociedade, obtendo coesão e consenso de forças em meio a interesses opostos.

Temos então um processo pelo qual as classes populares, embora tenham interesses antagonicos ao sistema, são basicamente subordinadas; porque não têm sua própria cultura, mas absorveram a cultura das classes dominantes de maneira heterogênea, desorganizada, passiva. De forma que a maneira de pensar das classes subalternas é destituída de organicidade, de capacidade crítica. (GRUPPI, 1995, p. 82).

Esta “incapacidade crítica” criada pela ideologia dominante pode explicar a ambigüidade das concepções emitidas pelos usuários do SUAS. Nesse sentido, o espaço público se torna uma oportunidade privilegiada para a manifestação de disputas e interesses entre aqueles que defendem posições diferenciadas em relação ao nível de partilha da riqueza social transferida pelas políticas públicas. Nesse espaço circulam valores e opiniões que se formam e, aos poucos, se consolidam. Pretende-se com esta afirmação evidenciar um “achado” considerado relevante na pesquisa realizada com os usuários. As indagações sobre os espaços de controle social merecem um olhar atento, pois ali se revela uma concepção mais aproximada do significado de controle social democrático. A “latência” política do usuário se abre para uma consciência mais elaborada quando ele consegue mostrar onde estão situados os espaços para o exercício do controle social.

O controle social foi historicamente exercido pelo Estado sobre a sociedade e a pesquisa mostra ser esta a visão que ainda está na base. A idéia de controle social foi reconceituada na Constituição Federal de 1988, trazendo uma imagem invertida daquela era prescrita até então. Dali em diante, a sociedade civil tem a atribuição de controlar as ações do Estado capitalista em uma tentativa titubeante de concretizar um processo mais democrático. Redefinir este novo controle social “invertido” requer criar novos espaços, isto é, novas formas de ocupar a esfera pública, a priori, as mais democráticas possíveis. Nesse sentido, os usuários entrevistados conseguem identificar espaços públicos apropriados para um controle social democrático.

Ao citar espaços como os Conselhos, as Conferências e os Fóruns, os usuários emitem uma concepção de as políticas públicas precisarem ser controladas pela

sociedade civil para as demandas atenderem, de fato, os interesses da coletividade. Nota-se um certo avanço nessas declarações, não sendo mais atribuição privativa dos técnicos que participam dos Conselhos.

Conforme já mencionado⁶, os usuários respondentes também apontam grupos comunitários, associações de bairro e de moradores, sindicatos, audiências públicas como espaços de controle social de seu município. Eles entendem que estes espaços representam a realidade e as necessidades da população, sendo instrumentos de pressão e proposição que contribuem para a garantia de direitos e implementação de políticas públicas. Diferentes dos Conselhos, Conferências e Fóruns, estes espaços se constituem enquanto mecanismos não institucionalizados mas com importante papel na garantia dos direitos sociais. Convém observar que a participação dos usuários é mais frequente nos espaços informais. Eles conseguem transitar de forma mais autêntica nessas esferas, revelando suas reais necessidades e potencialidades.

A falta de protagonismo da população nos espaços formais é uma realidade que não deve ser assemelhada à sua presença em outros mecanismos potenciais para o controle social, mesmo que informais. Esta constatação elucida a consideração a respeito do precário exercício do controle social do usuário da política da assistência social. O controle social se revela frágil se houver uma generalização direcionada aos espaços formais, previamente estabelecidos. “As formas coletivas de organização e representação vêm sendo erodidas através de um progressivo processo de esvaziamento e fragmentação de suas protoformas de luta e de seus referenciais políticos de classe” (SIMIONATTO, 2003, p. 283). É preciso sublinhar que, mesmo quando previstos para os usuários, eles não são construídos pelos usuários, eles não partem de suas referências. As “conquistas populares do processo democrático da sociedade brasileira, ao invés de serem alargadas, aprofundadas (...), podem estar sendo sistematicamente esvaziadas e por vezes, desqualificadas” (BEHRING, 2001, p. 111).

Mas não se pretende com esta afirmação, desmerecer a importância dos Conselhos, previstos constitucionalmente para serem mecanismos de gestão democrática das políticas públicas.

Contudo, apesar da importância a ser atribuída à experiência atual dos conselhos, esses espaços não podem ser considerados como únicos

⁶ Rever tabela 10 do capítulo 2, página 64.

condutos de participação política. Nem é possível fazer dessas experiências exemplos modelares de uma sociedade civil ativa e organizada (RAICHELIS, 2005, p. 273).

Cabe, no entanto, reavaliar sua atuação, a começar pela sua estrutura. Mesmo sendo considerados pelos próprios usuários como mecanismos de controle social, eles, nem sempre, estão sendo utilizados para seus devidos fins, conforme previsto desde a Constituição Federal de 1988. O assento destinado aos usuários não raro é ocupado por técnicos designados a representá-los. Nesta circunstância habitual, parece óbvio afirmar que o usuário não exerce o controle social.

A rigor, é possível constatar um vazio da representação dos grupos populares por meio de suas próprias organizações e formas de associação. As classes médias continuam atuando por uma espécie de substituísmo (...) dos segmentos que são alvo das políticas de assistência social. Ou seja, os principais interessados não conseguem se auto-representar nos espaços instituintes da esfera pública (RAICHELIS, 2005, p. 282).

Raquel Raichelis (2005) destaca a importância de reconhecer os segmentos não atingidos pelos condutos tradicionais de representação política. São forças sociais potenciais que possibilitariam uma nova expressão da política da assistência social em direção a uma construção mais legítima de sua representação, alargando, desta forma, o seu alcance.

O grande desafio consiste, assim, em consolidar os conselhos não só como um espaço político aberto, de comunicação mais direta com os grupos e entidades que já se encontram representados, mas como canais de ativação da presença daqueles em nome dos quais o discurso da assistência social busca seu reconhecimento (RAICHELIS, 2005, p. 285).

É importante destacar que o debate em torno do controle social pelo usuário não se limita à sua aplicabilidade, isto é, se ele é exercido ou não. Não deve, tampouco, ser reduzido ao adjetivo de fragilidade. A discussão deve ser aprofundada no âmbito em que ele ocorre e à forma como ele é exercido. Que espaços são possíveis de serem ocupados e de que forma são ocupados? Isto remete à possibilidade de desvendar o oculto e traduzir o latente. Sendo assim, da concepção passa-se agora à análise do exercício do controle social do usuário do SUAS.

3.1.3 Como os usuários do SUAS exercem o controle social?

Um dado considerado relevante no contato estabelecido com os usuários do SUAS é o fato de metade deles afirmar exercer o controle social. Ao mesmo tempo que se sentem controlados por instâncias externas, parte dos entrevistados revela controlar o atendimento recebido no CRAS de seu município. No entanto, conforme reflexões anteriores, esse controle se efetiva em espaços que não são deliberativos e se exerce de modo muito restrito. Há confirmação, por parte dos usuários, de eles “fiscalizarem” a qualidade do atendimento recebido na comunidade. Se não estão satisfeitos com o profissional, “reclamam” em algum balcão da prefeitura.

Trata-se de um exercício restrito ao tipo de atendimento que recebem. Nesse sentido, o controle social se limita a avaliar os benefícios, os serviços ou os atendimentos recebidos. É um processo semelhante à medição do nível de satisfação da “clientela” em relação ao “consumo” de um determinado produto. A qualidade está no produto e não no processo. A assistência obtém êxito quando culmina na concessão de benefícios (o produto) e não na superação deste, isto é, na conquista do processo de autonomia.

Ainda há que ressaltar não ser coletivo este tipo de controle. Quando se sentem lesados em seus direitos sociais, quando não são contemplados pelos serviços ou programas assistenciais, recorrem diretamente aos aparatos judiciais, depositando neles a expectativa de solucionar sua situação de exclusão. São processos isolados em busca de uma satisfação individual, perdendo de vista qualquer identificação com a realidade social, amortecendo iniciativas conjuntas, anestesiando consciências, desmobilizando ações.

As formas identificadas do exercício do controle social levam a crer que se está processando uma “reconversão do controle social invertido”. O fator agravante é esta situação estar sendo promovida pelos maiores interessados que são justamente os usuários. A subalternidade também pode se expressar desta forma, ou seja, quando o grupo dominado consegue reforçar a ideologia dominante.

O senso comum é explorado e utilizado pelas classes dominantes para cristalizar a passividade popular, bloquear a autonomia histórica que poderia resultar, para as massas, no seu acesso a uma filosofia superior. O que importa, neste projeto da burguesia, é fazer com que as massas não tenham a possibilidade de assimilar em profundidade

uma nova concepção de mundo, embora a ela possam ter acesso apenas para que o senso comum assuma uma coerência formal e não seja desvendada sua incoerência real (SIMIONATTO, 1995, p. 79).

A “incoerência” reside no fato de recorrer a mecanismos formais repressivos, existindo a possibilidade de participar de mecanismos democráticos institucionalizados. Nesta realidade prevalece a lógica mercadológica do consumo de benefícios assistenciais. O “direito” se faz valer através de uma estrutura repressiva que “protege” o “consumidor” não contemplado pelas prerrogativas legais.

As formas de conceber e conduzir o controle social estão diretamente relacionadas com as lutas sociais travadas na sociedade capitalista e promovidas por esta sociedade. Isto nos leva a reconhecer que é infundado alegar a inexistência de controle social por parte dos usuários. Existem diversas formas de proceder a tal exercício. De um lado, a forma mais corrente, visível e praticada é aquela ainda conseqüência de um produto histórico revestido de uma cultura autoritária. Por outro lado, o controle social democrático ainda se apresenta tímido, fragilizado pelos limites constituídos e impostos pela lógica contextual que prima pelos interesses prioritários do mercado capitalista.

O controle social é um processo que se iniciou, mas que não vem se efetivando por diversos fatores, dentre eles a cooptação em defesa de interesses privados e particularistas, o individualismo na lógica do neoliberalismo, a concepção do cidadão-consumidor, a troca de favores – o clientelismo, o assistencialismo e a ausência de uma cultura participativa da população na esfera pública (COELHO, 2007, p. 4).

Isto remete à discussão sobre o necessário aprimoramento da participação da população nos espaços públicos. Mediante a despolitização e a ausência de informações da população para efetivar o controle social democrático, reforça-se a importância de observar as condições existentes para uma articulação mais participativa desse segmento na gestão do SUAS. Maria Valéria Correia chama a atenção que implementar espaços formais de participação social, não garante por si só, a qualidade da participação.

O controle social se dá à medida que a sociedade organizada interfere na gestão pública, colocando as ações do Estado na direção dos interesses da coletividade. A existência legal desses mecanismos não é suficiente por si só, para a efetivação do controle social (...). São muitas as dificuldades para o exercício de tal controle: a fragilidade do

nível de organização dos movimentos populares e sindicais; a cultura de submissão arraigada na população brasileira; a baixa representatividade e conseqüente pequena legitimidade dos conselheiros pela pouca organicidade em relação à sua base; a desarticulação em vários níveis; a desinformação generalizada; a pouca transparência dos recursos financeiros (CORREIA, 2005, p.93).

A qualidade da participação no exercício do controle social depende de um elemento que merece especial atenção e que se destaca desde a Constituição de 88. Trata-se da representação dos usuários. Em seu sentido etimológico, o termo *repraesentare* significa

fazer presente, manifestar ou apresentar de novo, tornar presente alguma coisa ou alguém que não está presente, tornar presente à consciência a realidade externa, colocando-a como um objeto da consciência e estabelecendo, assim, uma relação entre a consciência e o real. (...) Ser representante, no sentido de ter representatividade reconhecida (...) significa transmitir, da maneira mais adequada e similar possível, as idéias e desejos dos demais membros de uma mesma classe, grupo ou espécie, em prol de um projeto comum de sociedade (BATTINI, 1998, p. 153 e 155).

O representante deve trazer para o âmbito do Conselho subsídios de sua base representada para a implementação das políticas públicas. O Conselho de Assistência Social prevê a participação do representante de usuários, ao lado dos representantes de prestadores de serviços e de trabalhadores e profissionais de assistência, compondo estas três representações a metade do número de representantes dos conselhos que compõe o segmento da sociedade civil. A outra metade é composta pelos representantes do governo. A própria estrutura organizacional do espaço democrático formal, existente não favorece a representação dos usuários. A paridade é entre sociedade civil e governo. Os usuários compõem um dos integrantes da sociedade civil, justamente a maioria a quem mais interessa a deliberação que ali se opera. Os usuários acabam se tornando minoria devido ao peso político atribuído à sua representação. Diante deste limite, ainda se acrescenta outro agravante: a representação dos usuários, conforme a pesquisa, não expressa a sua representatividade.

O envolvimento dos usuários em conselhos tem ocorrido preferencialmente através de representantes. Pode-se questionar, entretanto, em que medida é possível tratar os representantes como legítimos e qual a natureza de sua representação nesses fóruns. (...) Esse modo de colocar a questão permite que se faça distinção entre

