

UNIVERSIDADE FEEVALE

DOUGLAS MARQUES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: OS
DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-
SUAS EM CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO.**

Novo Hamburgo

2017

DOUGLAS MARQUES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: OS
DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-
SUAS EM CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Diversidade Cultural e Inclusão Social.

Orientador: Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos

Co-orientador: Prof. Dr. Norberto Kuhn Junior

Novo Hamburgo

2017

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Marques, Douglas.

Políticas públicas e capital social no Rio Grande do Sul: os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social-SUAS em Caxias do Sul e Novo Hamburgo / Douglas Marques. – 2017.

179 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social) – Universidade Feevale, Novo Hamburgo-RS, 2017.

Inclui bibliografia.

“Orientador: Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos ; Co-orientador: Prof. Dr. Norberto Kuhn Junior”.

1. Capital social. 2. Políticas públicas – Rio Grande do Sul. 3. Participação. 4. Sistema Único de Assistência Social-SUAS. I. Título.

CDU 304(816.5)

FOLHA DE APROVAÇÃO

DOUGLAS MARQUES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: OS
DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-
SUAS EM CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Diversidade Cultural e Inclusão Social.

Aprovada em 24 de setembro de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Everton R. Santos – FEEVALE
Orientador

Prof. Dr.^a Sueli Maria Cabral -FEEVALE
Arguidor convidado

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase - FURG
Arguidor convidado

Prof. Dr. Honor de Almeida Neto - ULBRA
Arguidor convidado

Novo Hamburgo

2017

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos, que ao longo dos últimos 6 seis anos, não somente orientou a dissertação e a presente tese, como tem sido sinônimo de estímulo e de grande contribuição para o meu amadurecimento e aperfeiçoamento intelectual.

Ao corpo docente do Programa de Pós Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social que ao longo destes 4 anos tem contribuído para o aperfeiçoamento intelectual.

Nosso sincero agradecimento as bolsistas Daniéle Rodrigues e Scarleth Duarte e a aluna voluntária Cíntia Consul pelo fundamental apoio na coleta de dados, durante as baterias de testes em nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.

Meu sincero agradecimento a amiga e colega Eler que, de forma muito gentil e atenciosa, possibilitou a minha inserção e contato junto aos gestores municipais da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul.

Ao grande amigo Daniel Douglas Everling pela atenção e assistência na utilização do software SPSS.

Ao amigo André Michel dos Santos pelo gentil acolhimento durante o período de coleta de dados na cidade de Caxias do Sul.

À Prof. Dr^a. Daniela Mulher de Quevedo por toda a assistência prestada durante a fase de tratamento dos dados, esclarecendo dúvidas e contribuindo com sugestões para os testes estatísticos.

Nosso agradecimento a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul e a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo por abrir as suas portas a fim de que observássemos com total liberdade as fortalezas e as carências das instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Em especial a Caxias do Sul, nossos agradecimentos os Centros de Referência de Assistência Social – Centro, Norte, Leste, Sudeste, Sul, Oeste e ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS Norte. Em Novo Hamburgo, nossos agradecimentos aos Centros de Referência de Assistência Social – Santo Afonso, Centro, Kephas, Canudos I, Canudos II e Primavera e a aos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e CREAS POP.

Nosso apreço pelos profissionais do Museu Municipal de Caxias do Sul que muito contribuíram com a atenção dedicada por meio dos relatos sobre a imigração de Caxias do Sul e pela disponibilização e materiais de consulta.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo fundamental apoio financeiro, sendo possível a realização desta tese.

Aos meus pais por serem sempre lembranças vivas de lealdade e apoio. Mas sobretudo, pois, mesmo contrariados, compreenderam a minha opção pela trajetória acadêmica, que por vezes nos furtou os encontros – amo vocês.

Por fim, meu sincero agradecimento a Caroline Guerra Marangon, por se fazer companheira, leal e motivadora para a conclusão desta tese. Obrigado pela opção de estar ao meu lado durante a caminhada do doutorado, mesmo que isso significasse em muitos momentos, a completa renúncia do disfrute de dias ensolarados... Te amo muito!

Essas comunidades não se tornaram cívicas simplesmente porque eram ricas. O registro histórico fortemente sugere exatamente o contrário. Elas se tornaram ricas porque eram cívicas (PUTNAM, 1993).

RESUMO

Apresente tese é marcada por uma abordagem interdisciplinar, tratando-se de uma pesquisa de natureza quantitativa, com uma abordagem explicativa baseada na teoria de capital social de Putnam (2000) e o seu impacto nos aspectos da participação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no Rio Grande do Sul, em especial nas cidades de Caxias do Sul e de Novo Hamburgo. Desta forma, nosso estudo filia-se a perspectiva culturalista, pois, somado à análise dos objetivos e dos recursos institucionais, volta-se para as relações de confiança interpessoal, a participação política e o engajamento cívico dos cidadãos para explicar a qualidade da participação nas políticas públicas. Neste sentido, pretendemos demonstrar, comparativamente, a relação entre o acúmulo capital social e a qualidade da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Em relação à delimitação metodológica do nosso estudo, utilizamo-nos de pesquisa de opinião pública, tipo Survey, sendo aplicados 382 questionários diretamente aos usuários do SUAS. De forma complementar, utilizamo-nos de pesquisa bibliográfica a fim de analisarmos os aspectos históricos da formação do Estado do Rio Grande do Sul e pesquisa documental sobre a caracterização e o perfil sociocultural das cidades em tela. Constatamos que, além do importante papel das instituições, dos desafios orçamentários dos governos, o capital social, foco deste trabalho, é também uma variável extremamente relevante na análise da participação nas políticas públicas. Essa relevância ocorre já que o capital social capta recursos sociais fundamentais, que não podem ser negligenciados nas novas discussões sobre as políticas, em especial, no seu aspecto de participação. Neste sentido, estatisticamente foi possível afirmar nossa hipótese, qual seja, que existe relação positiva entre capital social e a qualidade da participação no SUAS. Numa perspectiva comparada, em Caxias do Sul, constatamos um volume significativo de associações (Sig. $\leq 0,05$); já em Novo Hamburgo, este volume é bem menor. Concluimos que a cidade de Caxias do Sul conta com um estoque bem maior de capital social e, conseqüentemente, uma maior participação no SUAS. Assim, a presente tese permite-nos afirmar que, na medida em que cresce o estoque de capital social, cresce a participação no âmbito do SUAS.

Palavras-chave: Capital Social. Políticas Públicas. Participação. Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The present study is based on an interdisciplinary approach and presents a quantitative research. It has an explanatory delineation and it is supported on Putnam's (2000) theory of social capital and its impact related to the participation aspects of the institutions of the Sistema Único de Assistência Social -SUAS, in Rio Grande do Sul state, especially in the cities of Caxias do Sul and Novo Hamburgo. Therefore, our study is focused on the culturalist perspective, because, together with the analysis of institutional objectives and resources, it is inclined to analyze interpersonal trust relations, political participation and civic engagement of citizens to explain the quality of participation in public policies. In this way, we intend to demonstrate comparatively the relationship between the accumulation of social capital and the quality of participation in the institutions of the Sistema Único de Assistência Social -SUAS. Regarding the methodological delimitation, we used a survey research and 382 questionnaires were directly applied to SUAS users. We complement this study with bibliographical research in order to analyze the historical aspects of the formation of the Rio Grande do Sul state and a documentary research that describes the characterization and sociocultural profile of the cities mentioned above. We note that, in addition to the important role of institutions and the government's budgetary challenges, the social capital that is the focus of this work, has an extremely important role in the analysis of participation in public policies. This relevance occurs because the social capital captures fundamental social resources, which can not be neglected in the new discussions about the public policies, especially in its aspect of participation. In this sense, it was possible to affirm our hypothesis, that there is a positive relationship between social capital and the quality of participation in the SUAS. In a comparative perspective, in Caxias do Sul, we found a significant accumulation of associations (≤ 0.05), however, in Novo Hamburgo, this accumulation is much smaller. We conclude that the city of Caxias do Sul has a much larger stock of social capital and, consequently, a greater participation in SUAS. Thus, this study allows us to affirm that in so far as the stock of social capital grows, also occurs the growth of participation in the SUAS.

Keywords: Social Capital. Public policy. Participation. Sistema Único de Assistência Social -SUAS. Rio Grande do Sul.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nível de confiança nas pessoas nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	111
Gráfico 2 - Confiança institucional nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	112
Gráfico 3 - Participação em instituições e associações nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	113
Gráfico 4 – Se costuma resolver problemas com outras pessoas – cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul.....	114
Gráfico 5 - Conhecimento sobre grupos no bairro nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	115
Gráfico 6 - Participação em grupos e organizações sociais nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	116
Gráfico 7 - Nível de confiança nos vizinhos nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	117
Gráfico 8 - Numa situação difícil, de quem receberia ajuda? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	118
Gráfico 9 - O sr./ª participaria de algum grupo na comunidade sem nenhum benefício próprio? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	119
Gráfico 10 - Durante uma reunião, o Sr./ª, costuma? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	121
Gráfico 11 - Quando o Sr. é consultado pelo governo local? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	122
Gráfico 12 - No último ano, o Sr./ª foi convidado(a) para alguma reunião? Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	123
Gráfico 13 - Quem decide sobre os problemas locais? Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	124
Gráfico 14 - Participação na Conferência Municipal de Assistência Social nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	125
Gráfico 15 - Confiança nas pessoas e nível de participação em reunião nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	130
Gráfico 16 - Confiança nas pessoas e participação em conferência municipal nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	131

Gráfico 17 - Participação em orçamento participativo e participação em nível de delegação nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	132
Gráfico 18 - Participação em abaixo-assinado e participação em conferência nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	133
Gráfico 19 - Participação em assoc. de moradores e convite para reunião nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	134
Gráfico 20 - Resolver problemas com outras pessoas e participação em nível de consulta nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	135
Gráfico 21 - Conhecimento sobre grupo educacional no bairro e participação em conferência municipal nos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	136
Gráfico 22 - Confiança nos vizinhos e participação em conferência municipal nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	137
Gráfico 23 - Participação em projeto sem benefício próprio e participação em nível de consulta nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	138
Gráfico 24 - Com que regularidade as instituições do SUAS resolve os problemas locais? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	150
Gráfico 25 - As instituições do SUAS conhece os problemas do bairro? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	151
Gráfico 26 - As instituições do SUAS atingem seus objetivos? Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	152
Gráfico 27 - Satisfação institucional nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: modelo de operacionalização das categorias de análise	31
Quadro 2 – Confiança nas instituições.....	54
Quadro 3 - Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas de 1995 a 2015.	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Caracterização das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	25
Tabela 2 – Amostragem da pesquisa.....	29
Tabela 3 - Forças externas atuantes na dinâmica da participação	64
Tabela 4– Marcos regulatórios do SUAS pós-constituente.	69
Tabela 5 - Implantação do SUAS no Brasil (2005-2015).....	70
Tabela 6 – Realidade da implantação do SUAS no Rio Grande do Sul	71
Tabela 7 - Matriz de relação entre confiança nas pessoas e participação em geral na sociedade nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	128
Tabela 8- Matriz de associações entre capital social e participação no SUAS das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	141
Tabela 9 - Índice de capital social – ICS das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.	146
Tabela 10- Índice de participação no SUAS – IPSUAS nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	148
Tabela 11 - Índice de Capital Social-ICS e Índice de participação no SUAS – IPSUAS dos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas metodológicas de análise dos dados	32
Figura 2 - Fases da formulação de uma política pública:	39
Figura 3: Cultura Política e Políticas Públicas	51
Figura 4 - Níveis de participação.....	63
Figura 5 – Localidade de Hamburgo Velho	88
Figura 6: Chegada do trem a cidade de Novo Hamburgo	88
Figura 7: A cidade de Novo Hamburgo hoje.....	90
Figura 8: Distrito de Santa Teresa – Caxias do Sul.....	91
Figura 9: Colônia de Caxias – Caxias do Sul	93
Figura 10: Primeiras feiras em Caxias do Sul	94
Figura 11: A cidade de Caxias do Sul hoje	96
Figura 12 - Descentralização político-administrativa do SUAS de Novo Hamburgo	101
Figura 13 - Descentralização político-administrativa do SUAS de Caxias do Sul ..	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O PERCURSO METODOLÓGICO	22
1.1 LOCAL DA PESQUISA	23
1.2 POPULAÇÃO INVESTIGADA	28
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS.....	29
1.4.1 Análise dos dados	32
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES PRELIMINARES E CONCEITO	35
2.2 INSTITUCIONALISMO E CULTURALISMO.....	43
2.2.1 O peso das instituições (formais e informais) intermediárias	47
2.2.2 Cultura política e políticas públicas	49
3 CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO	53
3.1 CAPITAL SOCIAL: ALGUMAS DEFINIÇÕES	53
3.2 PARTICIPAÇÃO: PARADIGMAS E DEFINIÇÕES.....	59
4 A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS	66
4.1 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS: CONCEPÇÃO E DIRETRIZES	68
4.2 A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS	74
5 A FORMAÇÃO SOCIOCULTURAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	80
5.1 A PARTICIPAÇÃO DOS IMIGRANTES ALEMÃES E ITALIANOS NO CONTEXO GAÚCHO.....	84
5.1.1 A formação sociocultural do município de Novo Hamburgo	86
5.1.2 A formação sociocultural do município de Caxias do Sul	90
6 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO SUAS	98
6.1 A DESCENTRALIZAÇÃO DO SUAS DE NOVO HAMBURGO	100
6.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DO SUAS DE CAXIAS DO SUL	103
7 CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO	108
7.1 NÍVEIS DO CAPITAL SOCIAL	110
7.1.1 Confiança nas pessoas	110

7.1.2	Confiança nas instituições	111
7.1.3	Participação em grupos e associações	112
7.1.4	Resolução de problemas com outras pessoas	113
7.1.5	Conhecimento sobre grupos e/ou associações	114
7.1.6	Participação em grupos e/ou associações	115
7.1.7	Confiança nos vizinhos	116
7.1.8	Numa situação difícil, de quem receberia ajuda	117
7.1.9	Engajamento cívico	118
7.2	NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR	119
7.2.1	A participação em seu nível de informação	120
7.2.2	A participação em seu nível de consulta	121
7.2.3	A participação em seu nível de elaboração/sugestão	122
7.2.4	A participação em seu nível de delegação e/ou auto-gestão	123
7.2.5	A participação na Conferência Municipal de Assistência Social	124
8	PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS: CAPITAL SOCIAL É A RESPOSTA? ..	
	127
8.1	CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO.....	128
8.1.1	Confiança nas pessoas e participação no SUAS	130
8.1.2	Participação em geral na sociedade e participação	132
8.1.3	Resolver problemas com outras pessoas e participação em nível de consulta	134
8.1.4	Conhecimento sobre grupo no bairro e participação em conferência municipal	135
8.1.5	Confiança nos vizinhos e participação em conferência municipal	136
8.1.6	Engajamento cívico e participação em nível de consulta.....	137
8.2	PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS: O CAPITAL SOCIAL IMPORTA?... ..	139
8.2.1	Associação entre capital social e participação no âmbito do SUAS	139
8.3	O ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL (ICS) NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO	145
8.4	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO NO SUAS – IP SUAS NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMURGO	147

8.5.1 Com que regularidade as instituições do SUAS resolvem os problemas locais?	149
8.5.2 As instituições do SUAS conhecem os problemas locais?	150
8.5.3 As instituições do SUAS atingem os seus objetivos?	151
8.5 4 Satisfação institucional	152
CONCLUSÃO	155
REFERÊNCIAS.....	160
APÊNDICES	166
Apêndice 1– Questionário – pesquisa survey	167
Apêndice 2 - Associações de moradores de Caxias do Sul	169
Apêncide 3 - Associações de moradores – Novo Hamburgo	171
Apêndice 4 - Associações e clubes – Novo Hamburgo e Caxias do Sul	172
ANEXOS	173
Anexo 1 – Carta de apresentação do pesquisador - Município de Caxias do Sul..	174
Anexo 2 – Carta de apresentação pesquisador - Município de Novo Hamburgo...	176
Anexo 3 – Declaração de instituição Coparticipante – Município de Caxias do Sul	178
Anexo 4 – Declaração de instituição Coparticipante – Município de Novo Hamburgo .	179
Anexo 5 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE	180

INTRODUÇÃO

A democracia e sua estabilidade neste início deste século XXI na América Latina e, particularmente no Brasil, ainda são questões centrais na agenda política e social da região e do país. Conforme Nobre (2016), países com pouca participação popular em seus sistemas políticos costumam guardar alguma relação com seus índices altos de desigualdade econômica, ao passo que países com forte tradição de participação tendem a ter menores índices de desigualdade econômica¹. Daí a importância da participação para a democracia. Neste sentido, as possibilidades da democracia e sua estabilidade no país estão ligadas à bibliografia especializada com os debates sobre a engenharia institucional e a cultura cívica, ou seja, ora com os procedimentos adequados para edificá-la ora com os valores e atitudes para sustentá-la (NORTH, 2007; PUTNAM, 2000).

Discute-se, por um lado, se o ideal de uma sociedade democrática seria formado por um conjunto de instituições formais que garantissem a liberdade e o pluralismo; e por outro lado, se a sociedade democrática seria formada por laços e redes sociais e pelo respeito às virtudes cívicas como fonte de liberdade (BAQUERO, 2013). Em outras palavras, estamos diante de duas perspectivas: ou enfatizamos o peso determinante das instituições políticas do Estado ou o peso da sociedade nos aspectos da cultura política e na sua capacidade de estabelecer relações de confiança e de participação na gestão dos governos e, portanto, construir políticas públicas dentro de uma perspectiva democrática.

Conforme já apontado por organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, por meio do seu Relatório do Desenvolvimento Humano Brasileiro 2009-2010, identifica-se a desigualdade social e a pobreza com os principais problemas atuais a serem enfrentados na América Latina. De uma maneira geral, o debate sobre a democracia, neste contexto, vem sendo pautado apenas por um modelo político-institucional. Contudo, sugerimos que a participação política pode ser utilizada como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e democrático. Nesse sentido, sociedades que fomentam uma cultura cívica e investem na qualidade da participação política podem

¹O leitor pode aprofundar o tema consultando o Relatório da Economist Intelligence Unit (2016). Considera-se a existência de 24 democracias ditas “completas” no mundo, atingindo notas superior a 8. O Brasil teve nota 7,38. In: <http://country.eiu.com/brazil>. Acesso em 12 de fev. 2017.

estar mais bem preparadas para enfrentar os desafios institucionais, sociais e econômicos. Portanto, a bibliografia especializada tem apontado certo sinergismo entre as variáveis institucional e cultural (BAQUERO, 2013; SANTOS, 2013).

Diante desse cenário, coloca-se a emergente análise no campo interdisciplinar de estudos, em especial nas áreas de Diversidade e Inclusão, dos desafios sociais que envolvem a capacidade de grupos expressarem-se e fazerem-se representados pelas instituições do Estado. Dessa forma, o centro do debate passa ser as políticas públicas de inclusão, a participação da sociedade e o desenvolvimento econômico, como instrumentos indispensáveis ao melhor desempenho das instituições democráticas. Neste sentido, impõe-se, ao Estado brasileiro, no início deste século XXI, o desafio da inclusão de amplas parcelas da população através da formulação e da implantação de políticas públicas que sejam capazes de dirimir a lacuna entre o desenvolvimento social e o crescimento econômico.

Quando analisamos as políticas públicas na atualidade, aqui entendo como o processo pelo qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2006), constata-se um grande desafio por parte dos governos, que precisam responder às demandas sociais, articulando escassos recursos. Nos anos 1980, acreditava-se que o crescimento econômico fosse capaz de alavancar o desenvolvimento social. No decorrer dos anos 1980 para os 1990, com o processo de transição política no Brasil, depositava-se grande confiança que a qualidade dos representantes políticos iria encaminhar as reformas necessárias e o aprofundamento da democracia.

Nos anos 2000, com a descrença na capacidade do Estado, coloca-se em cheque se as instituições políticas seriam capazes de aperfeiçoar a democracia de forma unilateral. Neste sentido, ampliaram-se estudos voltados para os aspectos socioculturais de uma sociedade capazes de colaborar com a complexa função de mediador e provedor do Estado. Assim, como decorrência da queda de confiança na tarefa do Estado em responder às demandas sociais, as análises inclinam-se para atributos da sociedade como elementos indispensáveis para o melhor desempenho das instituições e das políticas públicas.

Nessa direção, aliado às instituições políticas, o capital social (PUTNAM, 2000), enquanto confiança interpessoal, participação em grupos e associações e o

envolvimento cívico, pode ser um importante instrumento para a estabilidade da democracia e o enfrentamento das desigualdades sociais, influenciando positivamente na qualidade da participação da sociedade nas instituições do Estado, em especial pelas camadas pobres e estigmatizadas da população. Entre outras virtudes, sociedades com acúmulo de confiança interpessoal e com ampliados laços de sociabilidade constituíram-se em nações fortes e eficientes (FUKUYAMA, 1996). A ampliação das relações interpessoais e o estreitamento dos vínculos associativos, formados por instituições, associações, clubes, grêmios esportivos, grupos sociais, passa a ser um indicador da capacidade de uma sociedade formar capital social (PUTNAM, 2000).

Muito embora nas últimas décadas a sociedade brasileira tenha experimentado um crescimento significativo da descentralização de políticas públicas, persistem ainda os dilemas para que essas políticas estejam de fato voltadas para o aprofundamento da democracia e da participação da sociedade. Participação entendida nesta tese como um processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada, considerando o seu nível mais elementar - de informação, até o mais sofisticado - de autogestão (BORDENAVE, 1983).

Dentro do quadro das políticas públicas no Brasil, a Política de Assistência Social, por meio do Sistema Único de Assistência Social-SUAS (BRASIL, 2005), vem se (re)construindo² após a Constituição Federal de 1988, paralelo aos esforços da modernização do Estado brasileiro. Destarte, a atual conjuntura do SUAS lhe confere um papel estratégico e, por outro lado, contraditória e historicamente secundarizado. Assim, o SUAS, ao mesmo tempo em que representa um importante (e moderno) instrumento de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social, mantém uma tradição clientelista, caridosa e paternalista dessa política pública. Desta forma, há expansão e descentralização do SUAS vem sendo acompanhada dos esforços e desafios da gestão pública e da sociedade para implementá-la da melhor maneira possível em contextos e regiões diferentes no país, particularmente no Rio Grande do Sul.

2 Estamos denominando de (re)construção da política de assistência social o seu processo de imbricação, iniciado no período pós-constituinte, por meio da democratização e racionalização do Estado por um lado e a coexistência da herança do passado, com concepções clientelistas e patrimonialista por outro.

Num primeiro momento, olhando-se da perspectiva institucional, esse esforço dependeria exclusivamente das leis, das instituições e dos gestores públicos. Todavia, pela luz da teoria do Capital Social de Putnam (2000), seríamos levados a observar que os aspectos socioculturais de uma determinada região têm influência direta na qualidade do desempenho e na participação nas políticas públicas. Particularmente nos interessa, por razões geográficas e culturais, estudar as cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul, que sofreram, predominantemente, a influência da imigração alemã e italiana a partir do século XIX, respectivamente.

Nesse sentido, nosso problema de pesquisa desta tese procura investigar em que medida o acúmulo de Capital Social existente no contexto da formação sociocultural dos municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul contribuiu positivamente na qualidade da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no Rio Grande do Sul, entre os anos de 2010-2015. Nessa perspectiva, a nossa hipótese de trabalho sugere, a partir da relação definida por Putnam (2000), que o acúmulo de capital social existente numa determinada região, ou seja, suas relações de confiança interpessoal, de participação política e a cultura cívica estão positivamente correlacionadas com o fortalecimento e a ampliação da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

O trabalho justifica-se, pois, mesmo contemplados 12 anos da implantação do SUAS, com abrangência em 97,6% dos municípios brasileiros³, somado a isso os avanços impulsionados pelos dispositivos democráticos da Constituição de 1988, persiste a participação como o maior desafio desta política pública. Concomitante a isto, ao se fazer a avaliação de mais de uma década da implantação do SUAS, constata-se que, ao longo da sua consolidação, os cidadãos foram protagonistas pouco acionados⁴. Nesse sentido, o documento da Comissão Intergestores Tripartite⁵ do Conselho Nacional de Assistência Social-CONAS definiu as metas municipais para o período 2014-2017, elencando como prioridades a serem

³Atualmente o SUAS faz-se presente em 497 municípios brasileiros. XI Conferência de Assistência Social do Rio Grande do Sul – Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026. Dias 3, 4 e 5 de novembro de 2015. Porto Alegre/RS.

⁴Fala da Sr.^a Lenice Maria K. Ribas, Coordenadora Nacional do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS. XI Conferência de Assistência Social do Rio Grande do Sul – Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026. Dias 3, 4 e 5 de novembro de 2015. Porto Alegre/RS.

⁵Comissão Intergestores Tripartite. Para aprofundamento, acessar: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017>. Acesso em 18 mai. 2015.

enfrentadas a ampliação da participação social e a implementação nos municípios dos conselhos municipais de Assistência Social-COMAS's. Contudo, isso não tem sido sinônimo de que a população tenha se apropriado e conseguido se expressar por meio da ampliação dos aparelhos públicos e instrumentos democráticos.

Nesta perspectiva, estudar os desafios da participação no SUAS acompanha as iniciativas recentes de descentralização e de participação das políticas públicas no Brasil. O conceito de capital social atrelado ao estudo das políticas públicas já dispõe de um relativo acúmulo de estudos (SANTOS, 2013; BAQUERO, 2007; BASTOS, 2009; PASE e SANTOS 2011). Entretanto, este estudo diferencia-se dos demais por analisar o Sistema Único de Assistência Social-SUAS ainda não explorado sob a luz da teoria do Capital Social e também por meio de pesquisa de opinião, tipo Survey, no Brasil. Somado a isto, constata-se na atualidade que há escassez de pesquisas que avaliam políticas públicas considerando a consulta direta ao cidadão⁶.

Esta perspectiva de análise pode ser importante, pois, como bem observou Almeida (2007), tão importante quanto a análise *entre* uma política pública e outra é o estudo das diferenças *dentro* dessas políticas. Assim, originalmente nossa problemática traz à superfície do debate acadêmico não somente a análise dos desafios da participação no contexto atual da descentralização do SUAS, por meio de pesquisa de opinião, como também busca aplicar a teoria do Capital Social especialmente nessa política pública. Portanto, a originalidade da tese reside no seu uso teórico e metodológico na análise das políticas do SUAS nos municípios em tela.

Pretendemos, com a presente tese, demonstrar, comparativamente, a relação entre o acúmulo capital social e a qualidade da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Para tanto, objetiva-se: 1) Estudar as distintas formações socioculturais das cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul; 2) Descrever a descentralização político-administrativa do SUAS nas duas cidades; 3) Avaliar o nível de capital social nas cidades em tela e

⁶ Para tal, realizou-se um levantamento bibliográfico no banco de dado de revistas especializadas em políticas públicas. Os periódicos científicos consultados foram: Revista Textos e Contextos; Revista Argumentum, Revista Ser Social, Revista Serviço Social e Sociedade e Revista de Políticas Públicas. A busca foi realizada entre os meses de maio e junho de 2015, tendo como critério a produção científica dos últimos cinco anos. São alguns exemplos de trabalhos: COUTO; MARTINELLI, 2009; TRZINSKI; VEIVERBERG; CETOLIN; PINHEIRO, 2010; SILVA; MEDEIROS; SCHNEIDER, 2011; COUTO; YASBEK; SILVA E SILVA; RAICHELIS, 2012 e PEREIRA; GUARESCHI, 2013

sua relação com a participação no âmbito do SUAS; 4) Testar e mensurar o grau de associação entre capital social e a participação do SUAS em cada caso; 5) Qualificar os estudos sobre participação nas políticas públicas, em especial o SUAS.

Visando alcançar o objetivo central desta tese e de seus objetivos específicos, dividimos este trabalho em oito (8) capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos ao leitor nosso percurso metodológico, indicando os critérios da seleção das cidades estudadas, os instrumentos de coleta de dados, as etapas de análise dos dados. No segundo capítulo, apresentamos as principais bases epistemológicas de análise de políticas públicas, bem como as suas perspectivas institucionalista e culturalista e os principais tipos de políticas públicas.

No terceiro capítulo, abordamos a importância do capital social como mecanismo de sustentação democrática e a sua relação com o paradigma de participação do Estado brasileiro. No quarto capítulo, delimitamos a abordagem sobre o tema da participação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. No quinto capítulo, apresentamos, de forma breve, a formação sócio-histórica do Rio Grande do Sul, culminando na contextualização dos antecedentes da formação das cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul. No sexto capítulo, contextualizamos o processo de descentralização político-administrativo das cidades estudadas. No sétimo capítulo, iremos apresentar nossa análise, numa perspectiva comparada, dos níveis de capital social e da participação no âmbito do SUAS das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo. No oitavo, e último capítulo, buscamos relacionar o acúmulo de capital social com os contrastes socioculturais nos municípios estudados e sua relação com a participação no âmbito do SUAS. Desta forma, buscamos confirmar nossa hipótese central, a qual o acúmulo de capital social tem relação positiva com a qualidade da participação nas políticas públicas.

1 O PERCURSO METODOLÓGICO

Neste primeiro capítulo, explicitaremos o caminho metodológico para a construção da presente tese. Iremos contextualizar a escolha dos municípios, a população investigada, os procedimentos metodológicos e, por fim, a fundamentação do método utilizado e as etapas da análise dos dados.

Em relação às pesquisas sobre capital social, segundo Santos e Carvalho da Rocha (2009), constatamos três perspectivas de estudos. Uma primeira perspectiva defende que medir capital social é possível a partir de informações sobre grupos e integrantes de grupos, de clubes esportivos e corais a grupos de interesse e partidos políticos, além do índice de participação política, como comparecimento às urnas e do público de leitores de jornais. A segunda perspectiva consiste em medir valores negativos de capital social, usando medidas de disfunção social, como taxas de criminalidade, dissolução familiar, consumo de drogas, litígios, suicídios, evasão fiscal e coisas do gênero. Já a terceira perspectiva, à qual nos filiamos, dá-se através de pesquisas de opinião pública, por meio de surveys voltados à pesquisa de valores culturais e comportamento. Nesse tipo de levantamento, a questão sobre confiança interpessoal é a questão central para a avaliação dos níveis de capital social nos países, entre outros aspectos.

Quanto à análise de políticas públicas, segundo Schneider (2005), existem três tipos de estudos para a área: 1) Análise dos problemas sociais; 2) Pesquisa de avaliação e 3) Determinação do impacto social. Este último tem se tornado um desafio na medida em que a autora tem constatado o crescimento recente de pesquisas com o objetivo de avaliar a implementação de políticas públicas; no entanto, tem-se ignorado o processo de implementação em si e a possibilidade de uma má implementação produzir falhas. Neste sentido, a autora enfatiza que

Uma consequência é que a implementação “bem-sucedida” é muitas vezes definida (e medida) como alcance de metas da política. Trata-se de uma conclusão infeliz, porque se a política não consegue atingir suas metas, é importante determinar se o malogro foi causado por pressupostos deficientes (por exemplo, teoria falha) ou se foi porque os órgãos responsáveis por sua implementação não conseguiram traduzir adequadamente a teoria subjacente à política em um campo operacional, ou porque os responsáveis pela implementação não contaram com os recursos necessários. Há muitos motivos para explicar o fracasso de uma política, e a implementação pobre é apenas um deles (SCHNEIDER, 2005:325)

Desta forma, constatamos que a tarefa mais difícil de incorporar nos projetos de pesquisa são aquelas de ordem política, e sendo mais específico, para o nosso caso, de ordem sociocultural, e respectivos efeitos que tenham mais chance de produzir melhores políticas públicas. Estes aspectos podem contribuir para esclarecer o impacto das políticas e reduzir a incerteza relativa aos efeitos de diferentes ações de implementação (SCHNEIDER, 2005). Somado a isto, a pesquisa, como nos lembra Pereira Flores (2016), constitui-se numa importante ferramenta, que poderá ser uma indiscutível aliada das gestões públicas.

O atual momento político brasileiro confere desafios à implementação das políticas públicas, tanto em relação à busca pelo fortalecimento da democracia como do exercício da participação. Neste sentido, nosso problema de pesquisa, já explicitado nesta tese, procura investigar em que medida o acúmulo de Capital Social existente no contexto da formação sociocultural dos municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul contribuiu positivamente na qualidade da participação das instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no Rio Grande do Sul entre os anos de 2010-2015.

Nesta perspectiva, nossa tese, marcada por uma abordagem interdisciplinar, trata-se de uma pesquisa de caráter quantitativa, com uma abordagem explicativa baseada na teoria de Capital Social (CS) de Putnam (2000) e o seu impacto nos aspectos da participação das instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no Rio Grande do Sul. Assim, nosso estudo filia-se à perspectiva culturalista, pois, somado à análise dos objetivos, dos aspectos da implementação e aos recursos institucionais, volta-se para as relações de confiança interpessoal, à participação política e ao engajamento cívico dos cidadãos para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas (BAQUERO, 2013; SANTOS; 2013). Sobretudo, busca-se atentar para a importante contribuição de Bandeira (2003), quando o mesmo afirma que até recentemente não existiam levantamentos sistemáticos que levam em conta aspectos da cultura como relevantes para o desenvolvimento.

1.1 LOCAL DA PESQUISA

Putnam (2000), ao pesquisar a realidade da descentralização do Estado Italiano por mais de 20 anos, tem como pressupostos teóricos compreender quais são as condições necessárias para a formação de instituições fortes, eficazes e

responsáveis, bem como porque alguns governos democráticos funcionam de forma satisfatória enquanto outros não. Nesta perspectiva, tomando um viés culturalista, o autor vai atrelar características do contexto sociocultural para explicar porque a Itália do Norte teve melhor desempenho institucional e capacidade de governança do que a Itália do Sul.

Transportando a perspectiva de análise para o Brasil, em especial no Rio Grande do Sul, pesquisas vêm replicando o arcabouço teórico de Putnam (2000), buscando explicar significativos contrastes regionais entre o “Norte gaúcho”, com pouca escravidão e a presença do minifúndio; e o “Sul gaúcho”, com a presença marcante do latifúndio e do trabalho escravo (BANDERA, 2003; SANTOS, 2013). Dessa forma, as pesquisas têm sugerido que há um acúmulo maior de capital social no Norte, em especial na cidade de Caxias do Sul (BANDERA, 2003; BASTOS, 2009) e, portanto, entre outros aspectos, a constituição de uma comunidade cívica, indicando que poderia haver um melhor funcionamento das instituições e políticas públicas.

Nessa direção, pesquisas recentes apontam para o impacto positivo do capital social nas políticas públicas nestes municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul (BASTOS e SANTOS, 2013; SANTOS e BAQUERO, 2015). No entanto, os municípios pesquisados apresentam contrastes socioculturais significativos, tendo um acúmulo mais elevado de capital social na região da Serra Gaúcha. Bastos (2008), ao estudar a realidade do Sistema Único de Saúde, em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, sugere que “o acúmulo de capital social está positivamente relacionado com a capacidade de os governos atenderem e realizarem as demandas da população. Além disso, que a qualidade de organizações sociais, a cooperação e a confiança interpessoal são elementos importantes para o funcionamento das instituições” (SANTOS, 2013:106).

Anterior à seleção das cidades, buscamos identificar a existência ou não de associações de moradores, nas cidades em tela, sendo realizado contato telefônico com ambos os municípios, no mês de abril de 2015. Em Caxias do Sul, anterior ao contato telefônico, foi encontrado de imediato um *link* na ferramenta de busca da internet – Google, com o nome: “Eles podem ajudar você”⁷. O material continha os

⁷O material também foi publicado no Jornal Pioneiro, o principal jornal de Caxias do Sul.

nomes de todos os presidentes de bairro, o distrito de abrangência e o telefone pessoal para contato.

Em Novo Hamburgo, realizada a mesma busca virtual, foi encontrado apenas o *link* 'Núcleo das Associações Comunitárias'. Por orientação de um funcionário da prefeitura municipal, realizado contato telefônico com a Câmara de Vereadores, fomos informados de que o Núcleo está desativado e no endereço informado não existe nenhuma atividade⁸.

Além do aspecto da existência ou não de instituições intermediárias, para a escolha dos municípios, foram levados em consideração outros critérios: a formação sociocultural; o porte do município⁹; o nível de gestão¹⁰ e a quantidade de aparelhos públicos – CRAS e CREAS. Para melhor compreensão dos critérios de seleção das cidades, segue a tabela 1:

Tabela 1: Caracterização das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

Município	Região	Cultura	População	Porte do município	Nível de gestão do SUAS	Nº. de CRAS	Nº. de CREAS
Caxias do Sul	Serra	Italiana	479.236	Grande	Plena	6	2
Novo Hamburgo	Metropolitana	Alemã	249.113	Grande	Plena	6	2

Fonte: próprio autor

Com o intuito de mantermos o rigor metodológico nos critérios de seleção dos municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, observamos que nos critérios institucionais porte do município, nível de gestão do SUAS e número de aparelhos

⁸Em contato telefônico com a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, atendeu-nos uma funcionária referindo desconhecer o assunto e, assim, orientou-nos a fazer contato com a Câmara de Vereadores. Feita a ligação telefônica, fomos orientados a ligar para o gabinete de um dos vereadores, por meio do seu assessor parlamentar. Por uma 'ocasião', o assessor parlamentar havia chegado ao gabinete no instante da ligação. Esse nos informa que o Núcleo está desativado e no endereço informado não existe nenhuma atividade. Orienta também a ligarmos para o seu telefone particular em outro momento para agendarmos uma reunião, a fim de que ele possa explicar melhor como 'funcionava'.

⁹Entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, polos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infraestrutura. No entanto, são os municípios que, por congregarem o grande número de habitantes e pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade (BRASIL, 2004).

¹⁰Gestão total das ações de assistência social, com foco em organizar a proteção social básica e especial (BRASIL, 2004).

públicos, os municípios estão rigorosamente iguais. Constatase, também, que a cidade de Caxias do Sul tem quase o dobro da população do município de Novo Hamburgo, muito embora ambas as cidades sejam classificadas como de grande porte, segundo a NOB – SUAS (BRASIL, 2005). No mais, a região de Caxias do Sul aponta teoricamente para uma influência cultural italiana na sua formação. Já, em Novo Hamburgo, sugere-se a influência alemã na sua formação.

Nessa perspectiva, a proposta dessa pesquisa busca analisar o impacto do capital social sob o aspecto da participação das instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Assim como a teoria de Putnam (2000) acompanhou a descentralização das instituições do Estado Italiano que iniciaram na década de 1970, sugerimos que a mesma teoria pode ser replicada no contexto de descentralização do Estado Brasileiro, iniciado nos anos 1990, em especial nas instituições no SUAS, no contexto das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.

1.2 POPULAÇÃO INVESTIGADA

A população investigada foi formada por usuários especificamente do SUAS, constituído por indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, em decorrência de fragilização de vínculos, pobreza, violência, exclusão, entre outros (BRASIL, 2005). Os usuários acessam os serviços e programas do SUAS através dos espaços de acolhida (acolhida coletiva, acolhida particularizada, acolhida em grupos, entre outros) por meio dos aparelhos públicos - CRAS e CREAS.

A seleção dos usuários deu-se por meio da técnica de amostragem probabilística, onde “todos os elementos da população têm oportunidade conhecida e não-nula de fazer parte, além de ter a mesma possibilidade de escolha” (ALMEIDA NETO, 2008:87). O seu desdobramento é constituído de uma amostra por grupos (ALMEIDA NETO, 2008) ou, como também chamada, amostra por conglomerado, formada pela seleção de grupamentos, no nosso caso, de aparelhos públicos. Neste caso, nas cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul a mostra foi formada por 8 grupos, conforme discriminado na tabela 2.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente, tendo em vista a aproximação entre o Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade FEEVALE e as prefeituras municipais, agendamos reunião com o secretário municipal da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Novo Hamburgo e com a presidente da Fundação de Assistência Social-FAS de Caxias do Sul. Nessa etapa, apresentamos a proposta da pesquisa e, após o aceite dos gestores, assinamos o Termo de Consentimento de Instituição Participante-TCIP. Em seguida, agendamos reunião com os coordenadores dos CRAS e CREAS dos municípios, tendo como objetivo esclarecer a proposta da pesquisa e acordar dias, horários e a dinâmica para aplicação dos questionários aos usuários.

Nesta etapa de tratativas institucionais, acordamos também que no dia da semana selecionado para a coleta de dados, inicialmente se daria a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido-TCLE aos usuários que acessarem os aparelhos públicos. Em seguida, aos usuários que espontaneamente se submeteram à pesquisa, aplicamos, um a um, o questionário pelo pesquisador, sem a identificação dos mesmos.

Em relação ao questionário, as informações foram baseadas em estudos desenvolvidos pelo Grupo Temático sobre Capital Social do Banco Mundial, em seu Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS, 2013) e questionários utilizados pelo Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina-NUPESAL da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS (BAQUERO, 2007) e pelo Centro de Pesquisa e Planejamento (CPP) da Universidade FEEVALE (SANTOS, 2013); portanto, já validados no Brasil. Desta forma, o conteúdo do questionário foi baseado em questões centrais, como participação em grupos e associações, confiança interpessoal, confiança institucional, confiança nos vizinhos e engajamento cívico.

Também, buscamos adaptá-lo para analisar uma política pública específica, no caso o SUAS, no seu aspecto de participação. Desta forma, inspiradores em Bordenave (2012), criamos questões que visavam aferir desde o nível mais elementar de participação – informação - até um nível mais sofisticado, autogestão. E, de forma complementar, construímos algumas questões com a finalidade de

avaliar parcialmente a satisfação da população com as políticas públicas, estas criadas a partir do estudo de Putnam (2000) sobre desempenho institucional, em seu nível de eficácia. Desta forma, o questionário é formado por três conteúdos: capital social, participação no SUAS e avaliação institucional, distribuídos entre 19 questões fechadas, de múltipla escolha, conforme apêndice 1, página 168.

Como importante etapa metodológica, realizamos duas baterias de testes nos municípios citados entre os meses de janeiro e fevereiro de 2016. Cada bateria de teste contou com uma amostra de 33 questionários, com vistas a uma análise preliminar, ou uma “checagem” entre nosso arcabouço teórico e a realidade empírica, metodologicamente denominada de “pré-teste”.

Posteriormente, a coleta de dados ocorreu entre os meses de abril a setembro de 2016, nos dois municípios, inicialmente em Novo Hamburgo e, posteriormente, em Caxias do Sul. Anterior à coleta de dados, por meio de contato telefônico com o gestor de cada aparelho público municipal, acordamos e construímos o cronograma de coleta de dados do mês. Esta etapa repetiu-se no final de cada mês, até o término na coleta de dados. Em ambos os municípios, os questionários foram aplicados em dois dias na semana, sendo em um aparelho público pela manhã e outro à tarde. Os dias da semana selecionados, na sua maioria, foram as segundas e quartas, respeitando o fluxo de acolhimento dos aparelhos públicos. A coleta de dados realizada em outros dias deu-se por solicitação dos gestores públicos em função da agenda de acolhimento dos aparelhos públicos.

Para mensurarmos o tamanho da amostra da pesquisa, utilizamo-nos de cálculo amostral e correção de amostra, sendo o erro amostral de 5% e o coeficiente de confiança de 95%. O cálculo amostral foi composto pela seguinte fórmula: $n = \frac{Z^2 p(1-p)N}{(N-1)e^2 + Z^2 p(1-p)}$ (BARBETTA, 2010). A tabela 2, a seguir, melhor expõe o cálculo.

Tabela 2 – Amostragem da pesquisa

População investigada	Cidade	Universo (N)	Amostra (n)	Agrupamentos
Usuários do SUAS	Novo Hamburgo	24.690	171	Cras Canudos I; CRAS Canudos II; CRAS Kephass; CRAS Santo Afonso; CRAS Primavera; CRAS Centro; CREAS POP; CREAS Centro.
Usuários do SUAS	Caxias do Sul	30.500	211	CRAS Leste; CRAS Oeste; CRAS Sudeste; CRAS Norte; CRAS Centro; CRAS Sul, CREAS Norte e CREAS Sul.
	Total da amostra:		382	

Fonte: Próprio autor.

Nesse caso, como podemos observar, o universo da pesquisa corresponde ao montante de famílias referenciadas nos programas e serviços do SUAS de cada município, entre eles: Centro de Referência de Assistência Social-CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, Programa de Atendimento Integral a Família-PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Criança e Adolescente, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Idoso, Grupos de Convivência, bem como pelas famílias que acessam os serviços por motivo de demanda espontânea.

Em relação ao cálculo da amostra, levamos em consideração que o universo da população do SUAS da cidade de Caxias do Sul é maior, tendo uma bateria de testes maior (n=211) em relação à Novo Hamburgo (n=171).

Por fim, esclarecemos que não foi necessária a submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade FEEVALE, em atenção a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 510, de 07 de abril de 2016. A referida resolução, no seu artigo 1º, dispensa o registro e avaliação em comitê de pesquisa em se tratando de pesquisa de opinião pública com participantes não identificados.

1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

Em relação à delimitação metodológica do nosso estudo, utilizamo-nos de pesquisa de opinião pública, tipo Survey, de caráter quantitativo e de pesquisas documental e bibliográfica (GIL, 2010), de cunho qualitativo, compondo, assim, nossa abordagem quantitativa. O instrumento quantitativo de análise do capital social e sua relação com a qualidade da participação no SUAS foi o *Software SPSS*

22.0, por meio do cálculo de índice, frequências, cruzamentos, correlação e teste de associação – Teste Qui-Quadrado (X^2), entre as variáveis do capital social e os níveis de participação no SUAS. Nesse sentido, a bateria de testes tipo Survey foi aplicada diretamente aos usuários do SUAS, nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo. Mesmo considerando a existência de outros serviços e espaços de acolhimento as famílias, que o SUAS oferta¹¹, os aparelhos públicos – CRAS e CREAS – são a “porta de entrada” dessa política pública.

A pesquisa bibliográfica compreendeu o estudo dos aspectos socioculturais da formação do Estado do Rio Grande do Sul, culminando na análise destes aspectos na formação das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo. Algumas fontes utilizadas foram: Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul-FEE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, bem como Relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal.

Em relação à pesquisa documental, buscamos fontes em documentos oficiais-governamentais, tais como: relatórios institucionais de avaliação dos serviços, documentos de dotação orçamentária da secretaria municipal responsável pela gestão do SUAS, projetos municipais de descentralização do SUAS, entre os anos de 2010-2015. Também, utilizamo-nos de banco de dados referentes à caracterização e ao perfil socioeconômico e cultural dos municípios estudados, sendo eles: arquivos e documentos históricos, registros de memórias e ocorrências sobre o período da colonização nos dois municípios.

Dessa forma, com a finalidade de mensurar a relação entre do capital social e a qualidade da participação nos municípios selecionados, seguem abaixo, no quadro 1, as dimensões investigativas que compõem o nosso escopo/modelo de estudo que é sempre uma abstração da vida social e política (DYE, 2005), pois, quando pensamos em sistemas políticos, na delimitação de capital social e em formas de participação, estamos abstraindo do mundo real uma tentativa de simplificar e esclarecer o que realmente é importante numa política pública. Desta forma, como bem alerta-nos Dye (2005), antes de iniciarmos o estudo sobre políticas públicas, é necessário alinhar alguns critérios gerais para a avaliação dos conceitos apresentados neste modelo de estudo.

¹¹ São alguns: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-SCFV; Cadastro Único-CADÚNICO; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego – PRONATEC; Centro de Referência de Atendimento à População em Situação de Rua – Centro POP; Serviço de Proteção Especial ao Idoso; Casas Lares; Casas de Acolhimento.

Quadro 1: modelo de operacionalização das categorias de análise

Conceito	Dimensão	Indicadores	Procedimentos	Fontes
Capital social	Normas sociais	- Nível de confiança interpessoal - Nível de confiança institucional - Nível de confiança nos vizinhos - Reciprocidade	Teste Survey	Usuários do SUAS
	Vida associativa espontânea	- Engajamento em instituições formais e informais - Cultura cívica - Participação em geral na sociedade	Teste Survey	
	Espaços de participação	- Instâncias de participação local - Existências de grupos e movimentos sociais	Análise documental e teste Survey	Relatórios institucionais e usuários do SUAS
Participação	Participação no SUAS	- Nível de informação - Nível consulta facultativa - Nível Consulta obrigatória - Nível elaboração - Nível delegação - Nível auto-gestão	Teste Survey	Usuários do SUAS
Desempenho institucional	Eficácia	- Regularidade das ações - Identificação de necessidades sociais - Realização dos propósitos e objetivos dos governos - Satisfação	Teste Survey	Usuários do SUAS

Fonte: próprio autor

Conforme demonstrado no quadro, nossa pesquisa irá perpassar três dimensões metodológicas: 1) Análise da quantidade do capital social existente; 2) Análise quantitativa da participação no âmbito do SUAS; e 3) Avaliação da satisfação institucional. Assim, num primeiro momento, buscaremos uma apreensão dos elementos socioculturais por meio dos aspectos da confiança interpessoal, envolvimento cívico e a participação em grupos sociais. Posteriormente, avaliaremos a opinião dos usuários sobre a qualidade da participação no SUAS, analisando o seu nível mais elementar, sendo o de informação, até o mais elevando, de autogestão. Por fim, buscaremos uma análise sintética da satisfação da população com as políticas públicas, avaliando a capacidade regularidade das ações, identificação das demandas da população e perceber em que medida os objetivos

são atingidos pelos governos locais. De forma complementar, nossa análise levará em conta aspectos do desempenho e satisfação institucional no SUAS.

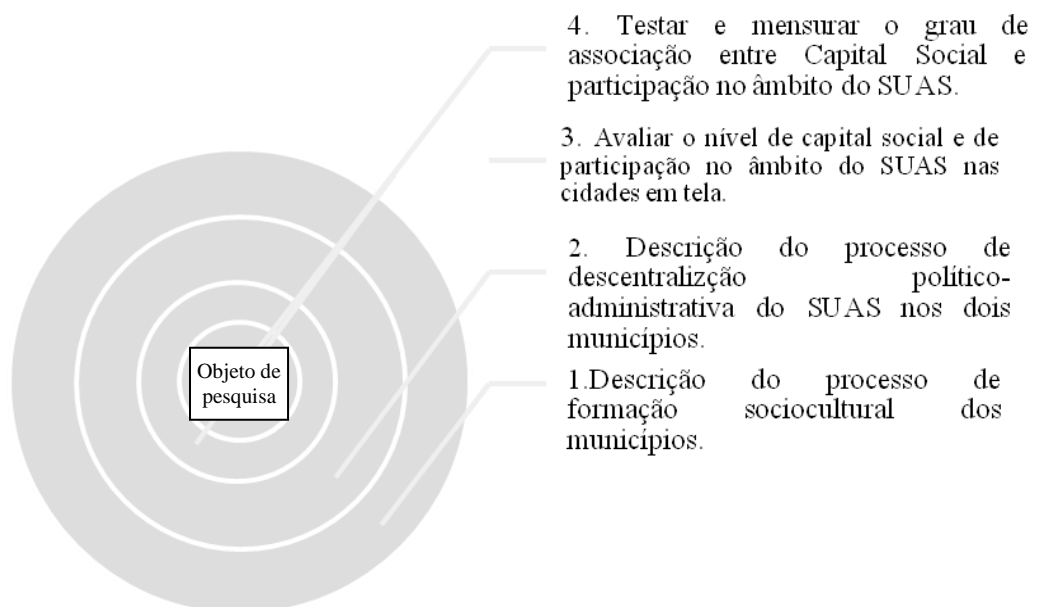
Desta forma, inspirados em Dye (2014), sugerimos que o modelo de estudo que usaremos para pesquisar a relação entre capital social e políticas públicas seja um modelo conceitual que visa:

- Simplificar e esclarecer nossas ideias sobre políticas públicas;
- Identificar aspectos importantes sobre as dimensões do capital social;
- Auxiliar na comunicação, focalizando as características essenciais para a compreensão dos desafios da participação;
- Propor explicações para as políticas públicas e suas consequências na relação entre capital social e participação.

1.4.1 Análise dos dados

Os dados serão analisados por meio de quatro etapas metodológicas, conforme figura 1:

Figura 1: Etapas metodológicas de análise dos dados



Fonte: próprio autor

Nosso esquema de análise dos dados compreenderá quatro etapas articuladas entre si, buscando-se atentar para a natureza quantitativa da pesquisa. Assim, numa análise de “fora para dentro”, num primeiro momento, nossa análise deu-se a partir dos aspectos socioculturais de formação do Estado do Rio Grande do Sul e dos municípios pesquisados (1). Num segundo momento, descrevemos o processo descentralização do SUAS em cada município, entre os anos de 2010 e 2015, evidenciando o reordenamento político-institucional, a organização aparelhos públicos, programas e serviços, entre outros (2). Na terceira etapa, buscamos analisar o nível de capital social e de participação no âmbito do SUAS nas cidades em tela(3). Por fim, analisamos o grau de associação entre o acúmulo de capital social com a qualidade da participação, sendo esse nosso objeto (1).

Por fim, em relação à importante etapa metodológica que compreende a divulgação dos dados, a publicização dos resultados da pesquisa compreenderá as seguintes etapas:

- Apresentação dos resultados para a Banca Avaliadora do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade FEEVALE;
- Disponibilização da tese no banco de teses e dissertações da Biblioteca virtual da Universidade FEEVALE;
- Envio do relatório da pesquisa para os dois municípios do RS pesquisados, mais especificamente para a Secretaria de Desenvolvimento Social de Novo Hamburgo e para a Fundação de Assistência Social-FAZ de Caxias do Sul.
- Apresentação dos dados da pesquisa em seminários, palestras, congressos;
- Publicação dos dados das pesquisas por meios de artigos científicos em periódicos, revistas e outras publicações afetas à área do estudo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Analisando o desenvolvimento da sociedade contemporânea, Giddens (2007) aponta que estamos caminhando em direção a uma 'sociedade desconhecida', referindo-se ao atual período da história em que as bases de sustentação dos Estados, entre elas a democracia, estão abaladas. O mesmo autor é enfático ao afirmar que nos últimos 20 anos o nível de confiança nos governos vem caindo, deflagrando os desafios da insuficiência dos instrumentos democráticos em responder aos anseios societários, por mais vitais que os sejam. Esse cenário fica ainda mais incerto na medida em que a função dos governos é de visualizar o futuro e fomentar o desenvolvimento social e econômico por meio das políticas públicas (LAHERA, 2012).

Analisando a realidade do Brasil, Ferraz (2014) sugere que há uma fragilidade da democracia brasileira, no que ele nominou como uma “democracia mal resolvida”, pois, considerando os últimos 60 anos, o país passou por significativas transformações econômicas, sociais e políticas que inviabilizaram a persistência de um padrão político institucional. Para Ferraz (2014), o padrão político institucional revela a capacidade de uma democracia sobreviver sem sofrer grandes e abruptas mudanças em suas instituições, persistindo, assim, um longo período de permanência de estabilidade política.

Assim, ao olhar para a sociedade brasileira, o autor sugere que, somado a outros fatores, a inexistência de um padrão político retardou o desenvolvimento e a manutenção de uma democracia estável. O autor é enfático ao afirmar que “as constituições, por si só, não mudam a sociedade” (FERRAZ, 1971; 2014), sugerindo que democracias que estabeleceram raízes e adquiriram estabilidade foram capazes de combinar certa ‘harmonia’ entre os sistemas político e social.

Mesmo considerando a realização de eleições limpas, a eficiência governamental e o consenso entre algumas das principais tarefas da democracia, a sua estabilidade necessita de uma infraestrutura social adequada (FERRAZ, 1971). O aspecto da infraestrutura social também envolve a atenção de Baquero (2016) na medida em que o mesmo utiliza o conceito de “democracia inercial” para sugerir que, no Brasil, por meio das teorias de escolhas racional e institucional, afirmava-se que as instituições formais, aos poucos, seriam capazes de solucionar

(automaticamente) os problemas sociais e políticos. Contudo, conforme argumenta o autor,

Essa perspectiva não tem se comprovado, pois, quando crises econômicas se instauram, elas produzem crises de credibilidade e legitimidade do governo incumbente, levando os cidadãos a se posicionar contra as medidas ou reajustes econômicos recomendados para solucionar problemas imediatos de caráter material, colocando em xeque a credibilidade e, em última análise, a própria legitimidade de um governo democraticamente eleito (BAQUERO, 2016:495)

Nesse sentido, ampliam-se os estudos voltados para a qualidade e recursos sociais de uma sociedade capaz de colaborar com a complexa tarefa do Estado de sustentação da democracia e da implantação de suas políticas públicas. Quando analisamos essas políticas na atualidade, constata-se, entre outros, o grande desafio do aprofundamento da democracia, que não é recente para ação dos governos, os quais necessitam responder às demandas sociais e articular os recursos escassos do Estado.

Neste sentido, o presente capítulo irá abranger as principais definições e conceitos sobre as políticas públicas; também, o debate sobre as vertentes institucionalista e culturalista, bem como a implicação para a cultura política.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES PRELIMINARES E CONCEITO

Ao analisarmos o contexto brasileiro, as políticas públicas constituem um campo teórico bastante heterogêneo, predominando os estudos sobre a ação do Estado, mas também sobre a composição da engenharia política, na organização da sociedade e na atuação dos grupos políticos. O marco dos estudos sobre a temática no Brasil remonta o século XX, muito embora nos anos 1980 haja uma retomada das análises sobre políticas de gestão dos governos, de políticas públicas e de políticas em geral. Segundo Miceli (1999), a tradição de análise das políticas públicas, para o caso brasileiro, segue a escola anglo-saxônica, mais especificamente a norte-americana, pelos pressupostos do ‘antiestatismo liberal’ e pelos estudos da cultura política.

Seu arcabouço intelectual, predominantemente sociológico, sugere para o estudo do “Estado em ação”, fundado no princípio do *good government*, indicando que o conhecimento social, ou “a ação social”, através do comportamento dos

indivíduos, pode equacionar os problemas de governo. No âmbito acadêmico, os estudos voltaram-se para o problema de gestão governamental, assumindo um caráter crítico, maximalista e dissociado da prática de governo (MICELI, 1999). Vê-se uma tendência a uma distinção entre cientistas sociais, por meio de sua análise (disciplinar) das ciências sociais e os especialistas setoriais, peritos em uma das áreas de políticas públicas (Saúde, Previdência Social, Assistência Social, entre outras).

Conforme bem observou Miceli (1999), a abordagem sobre políticas públicas no Brasil adensou na análise do Estado, passando a inclinação para a análise das políticas. No primeiro momento, predominavam os estudos sobre o autoritarismo, clientelismo, corporativismo, planejamento econômico, políticas industriais e desenvolvimento regional. Num segundo momento, marcados pela transição democrática e, conseqüentemente, pela incorporação de princípios da participação no Estado, os temas relacionaram-se aos tipos de clientela das políticas, impacto das políticas sobre a estrutura social, exclusão social e cidadania.

Em relação ao significativo crescimento dos estudos sobre políticas públicas, temos alguns processos sociais e políticos que influenciam diretamente na questão (MICELI, 1999). No final da década de 1980, a sociedade é fortemente marcada pelo sentimento de otimismo relacionado com a redemocratização do Brasil. A crença na institucionalização da democracia alimentou os anseios de vencer o legado histórico de desigualdade e pobreza no Brasil. Mais a diante, coabitou um sentimento de desencantamento pelo Estado, voltando-se assim a estudos sobre os desafios da ação e da gestão pública. E, por último, já na década de 1990, a propulsão de análises é fomentada pelos processos de reforma neoliberal do Estado, tomando como objeto a forma de ação dos governos na economia e na sociedade. Nesse momento, os trabalhos, influenciados pelas teorias do capital social, sociedade civil e cultura política, passaram a analisar as bases de sustentação social do regime democrático e das políticas públicas.

Os estudos sobre as políticas públicas têm se dividido em três campos predominantes: 1) Regime político, instituições políticas ou Estado; 2) Políticas setoriais e seus problemas internos e 3) Avaliação de políticas públicas (MICELI, 1999). O primeiro campo refere-se a uma análise *lacto sensu*, seja de natureza institucional seja de uma problemática política, na sua maioria, desenvolvida por meio de estudo comparado ou estudo de caso. O segundo refere-se a estudos

setoriais internos a certos setores das políticas públicas, tais como previdência social, saúde, entre outras. Essa vertente tem se concentrado, sobretudo, na relação desses setores com o *Welfare State*, a partir das problemáticas sobre a cidadania e da participação, na qual nos inserimos. Por fim, o terceiro campo refere-se ao estudo dos objetivos e propósitos das políticas públicas e à relação como seu processo de implantação e descentralização.

Considerando algumas bifurcações conceituais postas, busca-se um refinamento teórico e um conjunto de elementos analíticos que possam interpretar o fenômeno das políticas públicas na atualidade. Nessa direção, num primeiro momento, coloca-se em evidência uma abordagem estatista, considerando que políticas públicas são exclusivamente emanadas pelo Estado. Num segundo momento, uma abordagem multicênica considera que outros grupos sociais e políticos também contribuem para a formulação de políticas. Outra bifurcação teórica refere-se aos níveis macroeconômico/estrutural – nível estratégico, e nível intermediário ou operacional – planos, programas, serviços, quando da análise das políticas públicas.

Compreendemos que independentemente do nível de análise, o conceito de política pública está vinculado ao enfrentamento de um problema público. Considera-se problema público quando os grupos políticos o reconhecem como problema, constituindo-se em uma situação inadequada. E público quando passa a ser relevante quantitativa e qualitativamente para uma notável coletividade (SECCHI, 2014).

As políticas públicas têm se tornado um campo do conhecimento em grande expansão na atualidade, servindo, contudo, para múltiplas interpretações e tornando difuso o seu conceito. Nesse sentido, busca-se diferenciar *polity* – relacionado às instituições do Estado; *Politics* – considerado o processo político, “o jogo político”; e *policy*, diz respeito às políticas públicas, constituindo respostas do Estado (NOGUEIRA, 2015)¹². Nesse sentido, nas palavras de Secchi (2014), política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, constituindo-se de uma intencionalidade pública e a resposta a um problema público (p.2). Segundo essa definição, política pública toma a forma de programas públicos, projetos, leis,

¹² NOGUEIRA, V. Seminário: Os desafios da intervenção profissional do Serviço Social na contemporaneidade. Palestra: Intervenção profissional e políticas sociais. Centro Universitário IPA. Curso do Serviço Social. Porto Alegre, dias 06 e 07 de outubro de 2015.

inovações tecnológicas, decisões judiciais, transitando entre as áreas social, ambiental, econômica, habitacional, entre outras. Contempla-se também em Lahera (2012), que políticas públicas indicam a ação de uma autoridade pública ao colocar em marcha uma política ou programa.

Diante disso, respaldados por Souza (2006), entendemos política pública como

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Nesse sentido, no Brasil, percebe-se inicialmente um caráter bastante assimétrico na formulação das políticas públicas, por meio de uma lógica de "cima para baixo", constituindo-se de decisões e ações outorgadas pelos governos em face da sociedade.

Arelado ao conceito de políticas públicas, a compreensão de quem são os grupos políticos e os indivíduos envolvidos na sua formulação faz-se elementar. Secchi (2014) classifica-os como

Indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, tendo capacidades de influenciar direta ou indiretamente no conteúdo e resultado e sensibilizar a opinião pública para problemas coletivos a serem enfrentados por meio de uma política pública (p. 99)

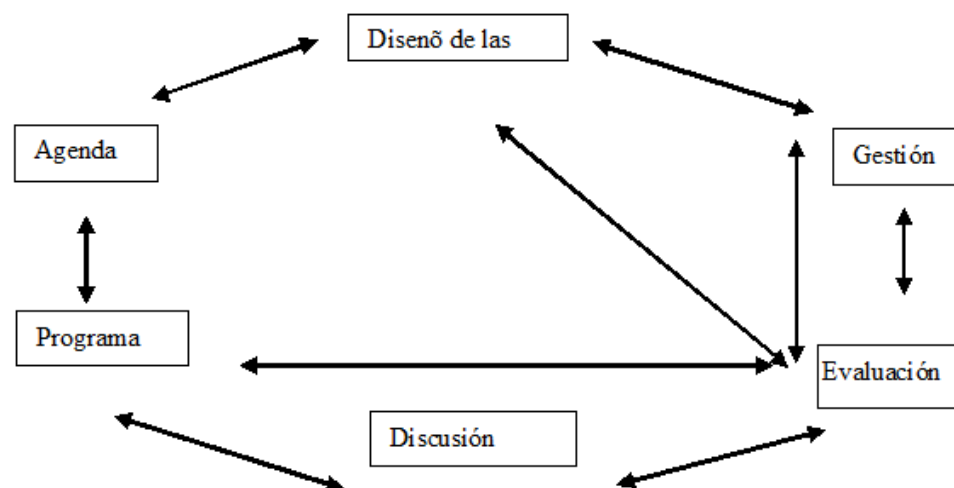
Desta forma, os grupos políticos podem ser classificados como governamentais, políticos, técnicos, burocratas, juízes e não governamentais, como grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, organizações de pesquisa, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, agências de financiamento e os usuários das políticas públicas. Por um lado, o grupo formado por políticos apresenta-se como representante de interesses da coletividade, sendo portador de autoridade e atuando como símbolo em funções cerimoniais e como porta-voz da sociedade e do Estado (SECCHI, 2014). Por outro lado, encontram-se os usuários das políticas públicas. Segundo a definição de Secchi (2014), esse grupo é formado por

Indivíduos, grupos e organizações, geralmente rotulados como uma categoria passiva, que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de formulação das políticas públicas. No entanto, existem situações em que os destinatários conseguem moldar a opinião pública e articular os interesses de determinados grupos. Cada vez mais perceptíveis, estão atentos aos efeitos das políticas, articulam-se como ativistas na internet, articuladores de interesses, formadores de opinião e membros de redes de políticas públicas. (p. 115)

Diante disso, observa-se, no contexto brasileiro, uma tensão embrionária na formulação das políticas públicas. Expressando-se na bifurcação, a formulação das políticas públicas tem se dado outorgada pelo Estado de “cima para baixo”, enquanto a sua implantação dependerá, a grosso modo, da iniciativa de grupos sociais, influenciando de “baixo para cima”.

A fim de compreendermos como se processa essa tensão, sugerimos a contribuição de Lahera (2012), ao descrever as fases constitutivas das políticas públicas, sendo elas: agenda, formulação do programa, desenho institucional, gestão e avaliação. O subsídio do autor revela-se importante, pois o mesmo resgata o aspecto da participação da sociedade nas políticas públicas, em face da lógica estadista na sua formulação. O processo fica mais bem descrito com o auxílio da figura 2.

Figura 2 - Fases da formulação de uma política pública:



Fonte: Adaptado de Lahera, 2012

Como destaque, o aspecto de agenda (1ª fase) relaciona-se com o processo anterior da seleção de prioridades que passaram a compor um programa (2ª fase). Refere-se à importância da sociedade, onde se encontra a origem do poder democrático, sendo elementar para que sujeitos e grupos possam expressar suas

demandas em nível local e regional. A 3ª fase, discussão, perpassa o diálogo entre o maior número de grupos sociais e indivíduos possíveis. Essa fase sugere que o trato das políticas públicas é uma ‘arte’, um jogo de poder, onde devem se apreender as melhores possibilidades para realizá-las, eleger alternativas pertinentes e evitar os erros (LAHERA, 2012).

A 4ª fase, *avaliação*, está articulada com todas as outras etapas. Deve-se evitar o caráter enrijecido, centralizador e tendencioso no processo. Na 5ª fase, *gestão*, chama-se a atenção para a sua tendência de ser colocada em marcha apenas por representantes do governo, constituindo-se em um processo endógeno, incapaz de considerar os conflitos sociais e políticos, bem como a viabilidade ‘real’ da sua implementação. Por fim, a última fase, desenho das políticas públicas, define-se pela sua concepção e formulação, elencando diretrizes e prioridades em forma de documento jurídico-político, reconhecido pelo Estado, que irá tencionar um novo ordenamento social. Considera-se ainda sobre as fases das políticas públicas que as suas etapas não se esgotam, ora porque os sistemas político-administrativos são imperfeitos, ora porque a realidade social está em constante mudança (LAHERA, 2012).

Sobre os tipos de políticas públicas, a literatura especializada tem cotejado diferentes abordagens (SECCHI, 2014; BOZEMAN, PANDEY, 2004; GUSTAFSSON, 1983; WILSON, 1987; LOWI, 1964). Para Bozeman e Pandey (2004), a tipologia inclui a distinção entre conhecimento técnico e político. As políticas públicas de conteúdo político são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento e ordenamento de objetivos, sendo identificados os ganhadores e perdedores antes da sua implementação. As políticas públicas de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos em relação aos objetivos, embora carreguem conflitos em relação aos métodos. Reconhece-se que todas as políticas públicas contêm aspectos políticos e técnicos simultaneamente, podendo haver predomínio de um ou de outro.

Para Gustafsson (1983), as políticas públicas reais são aquelas que incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo. As políticas simbólicas são aquelas em que os *policymakers*¹³ até possuem condições de elaborá-las, mas não demonstram grande interesse em

¹³ Como são chamados os formuladores das políticas públicas (SECCHI, 2014).

colocá-las em prática, como exemplo a criação de um conselho de participação comunitário. As pseudopolíticas são aquelas em que o *policymaker* até tem interesse de colocá-la em prática, mas não possui conhecimento para estruturá-las, como exemplo a criação de um sistema viário para resolver um problema de trânsito. As políticas sem sentido são aquelas elaboradas sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas de solução, como exemplo o planejamento de um governo municipal de proteção ambiental.

Para Wilson (1987), as políticas de tipo clientelista são aquelas em que os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade. As políticas de grupo de interesses são aquelas em que tanto os custos como os benefícios estão concentrados em certas categorias. As políticas empreendedoras dizem respeito aos benefícios coletivos, e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. São as reformas administrativas ou lei que torna ilegal os jogos de azar, por exemplo. Políticas majoritárias são aquelas em que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade. São as mais numerosas no Brasil, políticas de educação, saúde, segurança, são exemplos.

Por fim, temos a tipologia de Lowi (1964), dividida em quatro abordagens, sendo elas: 1) **Políticas regulatórias**: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para grupos e indivíduos públicos e privados. Exemplos desse tipo são as regras para a segurança alimentar, códigos de trânsito, entre outros; 2) **Políticas distributivas**: geram benefícios concentrados para alguns grupos sociais e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos desse tipo de política pública são os subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários dos serviços públicos; 3) **Políticas constitutivas**: são aquelas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral e regras da participação da sociedade civil em decisões públicas; 4) **As Políticas redistributivas**: concedem benefícios a um maior número da população e implicam custos concentrados sobre certos grupos sociais. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero. Exemplos clássicos são cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária.

Segundo Lowi (1964), as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade, etc.), mas sim pela

expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. Para os limites desse trabalho, nossa perspectiva de análise apoia-se nessa última tipologia, ou seja, de política redistributiva, na medida em que o SUAS é um sistema público que organiza a política de Assistência Social (BRASIL, 2012), que tem por objetivo prover “os mínimos sociais, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2015, art.1º).

Por fim, para Secchi (2014), as políticas públicas serão operacionalizadas por distintos modelos, conforme a composição e qualidade dos grupos e indivíduos envolvidos. O modelo principal-agente enfatiza dois atores: o principal, que contrata; e o agente, a pessoa ou organização contratada. Muito utilizado em políticas governamentais, esse modelo é utilizado na interpretação das relações entre o cidadão-governo e o governo-burocracia. No modelo rede de políticas públicas, os grupos públicos e privados atuam numa estrutura informal, possuem interesses distintos, mas tentam resolver problemas comuns. É composto por comunidades de políticas públicas; redes temáticas; comunidades epistêmicas; redes e mídias sociais e coalizões de defesa. Já o modelo elitista considera que poucos grupos políticos têm a capacidade de determinar o rumo das políticas públicas. Na sua maioria, pertencem a esse conjunto os partidos políticos, os servidores públicos de carreira e, mais recentemente, numa abordagem neocorporativista, os grupos técnicos do Estado.

Por outro lado, o modelo pluralista admite que o processo político ocorre da convergência de vários vetores de interesses de grupos e indivíduos. Dessa forma, para os pluralistas não há como prever se um grupo terá vantagem sobre o outro. No último modelo, denominado de Triângulo de Ferro, de origem nos anos 1960, nos Estados Unidos, sugere o apoio mútuo entre grupos de interesse, partidos políticos e burocratas governamentais. Essa triangulação é tida como fundamental pelos seus seguidores, em especial para políticas públicas nas áreas de política ambiental, energética, desenvolvimento econômico e segurança.

Considerando a inclinação da experiência brasileira para estudos de políticas públicas voltados para a ação do Estado, numa perspectiva institucionalista, coloca-se a problemática: teriam as instituições políticas a capacidade de influenciar positivamente o envolvimento e a participação dos cidadãos nas políticas públicas? Ou as instituições políticas teriam que contar com elementos da cultura política e

com recursos sociais para promover esse envolvimento? Na sequência desse trabalho, seguindo a tradição dos estudos de Putnam (2000), buscaremos demonstrar que o sucesso na implantação das políticas públicas combina instituições eficazes na utilização de recursos (limitados) e um “tecido social qualificado”.

2.2 INSTITUCIONALISMO E CULTURALISMO

A bibliografia especializada nas ciências sociais (BAQUERO, 2013; GOHN, 2011; SANTOS, 2013) tem feito esforços no sentido de buscar elementos teórico-conceituais para a constituição de um paradigma de análise da democracia, da cultura política e da participação nas políticas públicas. Considerando a crise das instituições políticas e o cenário de tensões entre Estado e a sociedade, a bibliografia, grosso modo, tem se bifurcado entre duas grandes tradições de estudos, o institucionalismo e o culturalismo (NORTH, 2007; PUTNAM, 2000), para explicar como uma boa sociedade pode desenvolver-se.

O debate sobre as políticas públicas tradicionalmente tem levado em conta o papel das instituições, considerando como um vetor determinante para o seu bom ou mau desempenho. No entanto, atualmente temos contemplado um cenário bastante desafiador, em especial no Estado do Rio Grande do Sul, em se tratando da capacidade das instituições políticas e dos governos em lidar com escassos recursos públicos e a necessidade de implantar políticas e programas de desenvolvimento social. Cenário esse que contribui para a institucionalização de uma cultura política de desconfiança, individualismo e baixa participação (BAQUERO, 2007), produzindo um antagonismo entre o governo e a sociedade.

Diante deste panorama, as ciências sociais, em especial o campo da ciência política, no contexto contemporâneo, tem se voltado para os estudos do capital social e da cultura política como elementos imprescindíveis para sustentação das instituições democráticas (PUTNAM, 2000; ARROW, 1974; DOWBOR, 2003; GIDDENS, 2007; TABELLINI, 2005; BAQUERO, 2007; SANTOS, 2013, entre outros). A guinada nos estudos sobre as políticas públicas ocorre em meio a um tempo em que as promessas do modelo institucional democrático, em especial o brasileiro, não tem sido suficiente para sustentar políticas públicas fortes e promover a participação da população. A relevância das relações de confiança interpessoal,

da participação política e a cultura cívica têm apontado para os limites da teoria econômica tradicional em responder essas questões, pois não consideram justamente as redes de cooperação e convivência entre pessoas que criam regras informais e acúmulo de informações (SILVA, 2015)

Dessa forma, a democracia representativa moderna, por meio das instituições políticas responsáveis, propõe-se a selecionar os candidatos a serem apresentados à população e serem veículos legítimos de mediação entre o Estado e a sociedade (BAQUERO, 2013). Contudo, esses elementos institucionais não são fortemente suficientes para fazer avançar os aspectos de coesão social e do exercício da participação.

Por outro lado, o aparelho institucional e as sucessivas reformas institucionais do Estado não têm resolvido a prevalência das práticas de corrupção, clientelismo, patrimonialismo e baixa participação no Estado. Numa breve retrospectiva histórica sobre a formação do Estado brasileiro, conforme nos argumenta Bresser-Pereira (2005), a sua primeira reforma compreendeu um caráter patrimonialista na tentativa da apropriação privada da sua função pública.

Ao longo do século XX, contemplamos duas importantes reformas no Estado Brasileiro, ocorridas na década de 1930 e 1980. A primeira, de caráter profissionalizante das ações, em sintonia com os processos de industrialização dos setores produtivos no Brasil. A segunda, de caráter burocrático, tornava o acesso ao Estado por meio do mérito, e a gestão pautada pela tradição, numa perspectiva *weberiana*, a crença nas regras e normas institucionais. Contudo, a mais significativa reforma do Estado refere-se à Reforma da Gestão Pública de 1995/98, encaminhada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, Luiz Carlos Bresser-Pereira (MARQUES; DUTRA, 2014). A reforma vai ao encontro do receituário “neoliberal” sugerido pelas principais agências internacionais, consistindo na “modernização” do Estado, organizando as atividades entre estatais e não estatais, pautando-se pelos princípios de redução do Estado, descentralização das instituições e a privatização de agências, fundações e autarquias.

Ademais, percebe-se que, entre outras instituições formais, entre elas os partidos políticos, têm sido ‘acionados’ e ‘úteis’ somente nos períodos eleitorais. Dessa forma, as instituições políticas têm sido operacionalizadas de forma opaca e desconectadas com a realidade da sociedade, em especial das demandas por maior

participação dos cidadãos, contribuindo para que os valores democráticos não se institucionalizem.

Colocam-se em cheque duas perspectivas: as instituições como variáveis independente e dependente. Na primeira vertente teórica, a cultura política exercida pelos cidadãos e governos, bem como a qualidade do tecido social, não se constitui elemento central para se alcançar o bom desempenho institucional, atribuindo um peso determinante à estrutura institucional, às leis e aos recursos públicos. Nesse sentido, constituindo as instituições como regras formais que formatam os incentivos e constrangimentos de grupos e indivíduos (TABELINI, 2005), o discurso governamental é de como podem ser organizados os marcos jurídico-institucionais e normativos para alcançar os objetivos traçados. Assim, teóricos da economia política (OLSON, 1999) argumentam com mais propriedade que é a falta de instituições eficientes e leis fortes que explicam, por exemplo, a condição de pobreza e desigualdade social em determinados países. Na concepção de Baquero (2013), essa vertente apresenta limites, pois

Negligencia aspectos culturais – principalmente a cultura cívica – que influenciam o funcionamento de uma sociedade determinada por meio de valores, das atitudes, das instituições e das condutas compartilhadas de suas comunidades (p. 23).

Na segunda vertente, as instituições como variável dependente, segundo Wittmann e Ramos (2004), atentam-se para os pré-requisitos (históricos) necessários para o desenvolvimento social, entre eles: a integração social, geração e distribuição de capital social e os indicadores empíricos, sociais e econômicos. Os autores referem-se aos aspectos historicamente condicionados pelas configurações originais de ocupação dos territórios e pelas relações sociais ali estabelecidas. Considerando a realidade regional do Rio Grande do Sul, por exemplo, teríamos duas complexas realidades constituídas historicamente a serem observadas: a realidade dos povos novos e povos transplantados (WITTMANN;RAMOS, 2004).

Os primeiros deslocados pela força do seu *habitat* natural e 'inseridos' em uma nova produção de vida material e social, tendo como representantes os escravos e a população ibérica, localizados no sul do Estado. Os segundos foram autodeslocados do seu *habitat* natural, mas reproduzindo o seu sistema de vida e valores da formação original. Pode-se dizer que é uma população formada por

imigrantes italianos, alemães, poloneses, na medida em que foram responsáveis pela colonização do Estado, estando localizados na serra gaúcha.

Nesse caso, os elementos sócio-históricos constituem-se em características das quais se podem projetar, entre outros, o caráter 'moderno' ou de 'atraso' de uma instituição e, conseqüentemente, de uma região. Assim, o sucesso ou o fracasso de uma determinada instituição política ou política pública vai estar condicionado aos chamados pré-requisitos históricos e socioculturais no desenvolvimento de uma determinada sociedade (WITTMANN; RAMOS, 2004).

Baquero (2013), ao estudar os aspectos da cultura política na América Latina, bem como Almeida (2007), ao estudar, entre outros, o papel da escolarização no Brasil, sugerem que esses são aspectos determinantes para a legitimação da democracia por parte dos cidadãos e para o bom funcionamento das instituições políticas. Nesse caso, para a decisão dos governos de implantar uma política pública ou um programa, deve-se levar em conta o contexto sociocultural de uma região como imperativo que molda essas políticas.

Nesse sentido, os esforços para a implantação das políticas públicas necessitam levar em conta a incorporação de valores culturais e da cultura política da sociedade, entre elas os aspectos da confiança e cooperação. O aspecto cultural, nesse contexto, ganha importância, na medida em que, conforme Fukuyama (1996:49), constitui-se em "um padrão de significados historicamente transmitido em símbolos, um sistema de conceitos herdados, por meio dos quais os homens se comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e atitudes em relação à vida". Nas palavras de Baquero (2013: 17), isso se constitui na "formação de cidadãos e líderes políticos maduros e responsáveis, capazes de criar, seguir e sustentar as regras e procedimentos da vida [...] Essa é uma questão que nenhuma "engenharia institucional" pode resolver".

Nessa direção, o nosso argumento sugere que a cultura política, os valores cívicos e a confiança são aspectos que auxiliam as instituições democráticas e os governos em geral no seu papel de promover o desenvolvimento econômico. Aliado à nossa argumentação, como bem observou Tabellini (2005), "o papel das instituições é sobretudo em relação a prevalência de valores culturais de comportamento, de cooperação, de crenças e de confiança mútua" (p. 27). Dito isso, o desempenho das instituições políticas e das políticas públicas para constituírem-se

com fortes e participativas deverá combinar os aspectos formais (institucionais) e informais (culturais) da sociedade.

2.2.1 O peso das instituições (formais e informais) intermediárias

Inicialmente, Fukuyama (1996) pergunta-se: por que é necessário recorrer a uma característica cultural como a sociabilidade espontânea para explicar a existência da prosperidade de grandes nações? O autor assim nos sugere que instituições modernas são uma condição necessária, mas insuficiente para se atingir a prosperidade e o bem-estar, sendo necessária a combinação com hábitos sociais.

Tão importante como os elementos institucionais são os aspectos culturais de uma sociedade. Fukuyama (1996) afirma que os Estados, para resolverem seus problemas internos e externos, terão que dar mais atenção à cultura, buscando interligar a vida social e a política, onde o bem-estar econômico é decorrência, em última instância, do bem-estar social ou do acúmulo da confiança interpessoal, entre outros, de uma nação.

Nesse sentido, Fukuyama (1996) vai argumentar para a existência de três tipos de sociabilidades possíveis no marco da democracia moderna: a primeira, baseada na família, nos laços de parentesco; a segunda, as chamadas instituições intermediárias, formada pelas associações, clubes, escolas, entre outros; a terceira pelo Estado.

Em especial, o papel das instituições intermediárias forma uma sociabilidade situada entre os laços familiares e as relações com o Estado, sendo sinônimo de prosperidade e de crescimento. Ao fazer uma análise da China tradicional, Fukuyama (1996) descreve que a combinação entre intenso familismo, a falta de adoção de filhos alheio à família e a desconfiança de não parentes redundou na dificuldade de criação de grandes instituições econômicas. Conforme argumenta autor, “a falta de confiança fora da família torna difícil para pessoas sem laços de parentesco criarem grupos ou organizações, inclusive empreendimentos econômicos” (p. 89). Diante disso, entre as medidas necessárias para se reverter esse cenário, a primeira delas vislumbra-se por meio da criação de organizações em rede horizontal (FUKUYAMA, 1996). Esse contexto de sociabilidade frágil no âmbito das instituições intermediárias pode ser explicado também em sociedades como a brasileira, onde se constata um forte apelo às relações familistas (ALMEIDA, 2007).

A esse respeito, constata-se que sociedades que privilegiaram o familismo encontraram maior dificuldade para criar grandes instituições econômicas, deixando o legado que sociedades e instituições que prosperaram foram aquelas que cultivaram fortes laços de confiança interpessoal e que constituíram comunidades de cooperação articuladas com associações, clubes, sindicatos, conselhos, distintas da família e não impostas pelos governos (FUKUYAMA, 1996).

Santos (2013: 15), citando o exemplo norte-americano, aponta que “as instituições inglesas organizaram a sociedade de maneira horizontal, possibilitando laços de solidariedade e confiança”. Essa potência *não formal*, ou qualidade do tecido social, tem relação positiva direta na formação de instituições fortes e participativas. Porém, quando consideramos a realidade brasileira, não raro, os governos têm de intervir para promover a sociedade quando há déficit de sociabilidade espontânea, visto que sua formação social, de uma maneira geral, está calcada numa sociabilidade primária, formada por um sistema de regras que ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança etc. que tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas (CASTEL, 1997).

Contudo, pesquisas na região sul do Brasil (BASTOS, 2008; SANTOS, 2013), no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS, indicam que algumas regiões prosperaram no sentido de fomentar instituições intermediárias, ou a chamada sociabilidade secundária, que ocorre quando grupos sociais entram em contato com os mais variados setores da sociedade. Esta sociabilidade diferencia-se da anterior principalmente porque não requer alto grau de identificação, e sim o reconhecimento de posições que cada um ocupa na sociedade. O convívio entre os indivíduos realiza-se nas escolas, no trabalho, nos clubes, nas associações, nas igrejas, etc., exemplos onde se nota a forte presença das instituições intermediárias (CASTEL, 1997).

Putnam (2000), no seu estudo sobre a relação positiva do capital social no desempenho institucional na Itália, faz uma pesquisa comparativa entre a Itália do Norte e a do Sul. A primeira, uma região densa de organizações sociais intermediárias e com uma tradição de comunidade cívica. A segunda, os italianos do sul eram menos propensos do que os compatriotas a ler jornal, participar de sindicatos, votar e tomar parte de outras formas de vida política na comunidade. Conclui o autor que essa sociabilidade, por meio das instituições intermediárias para

além da família e do Estado, somada à cultura política dos seus habitantes, corroborou com um desempenho mais virtuoso da região norte.

O tema ganha maior relevância quando Sposati (2015)¹⁴ faz um comparativo da formulação das políticas públicas na Europa e no Brasil. Na primeira, o Estado assume a responsabilidade sobre as mazelas, mesclando entre políticas de proteção e de controle. Na segunda, uma classe (burguesa) busca fortalecer o indivíduo para enfrentar as mazelas, individualizando o “peso” da desigualdade social. Assim, em ambos os contextos, em especial a sociedade brasileira, fica evidente a fragilidade do tecido social, o baixo nível de confiança interpessoal e a participação política. Entende-se, de uma maneira geral, que em ambas as realidades a organização da vida social restringiu-se no âmbito de instituições como a família ou o Estado. Dessa forma, somada à existência de relações horizontais e ao acúmulo de confiança interpessoal, a cultura política pode estar ao lado de sociedades que contaram com instituições fortes e participativas.

2.2.2 Cultura política e políticas públicas

A questão que se coloca, em relação ao sucesso ou fracasso das políticas públicas, busca uma interrogação feita no outro lado do atlântico por Putnam (2000): quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, participativas e eficazes? O desafio feito para a realidade italiana pode ser replicado, com certo cuidado, à sociedade brasileira, considerando o cenário de descentralização do Estado, semelhante ao processo iniciado na Itália, em meados dos anos 1970.

Nesse sentido, considerando o desafio de capturar as bases de sustentação social da democracia contemporânea, Giddens (2007) aposta no enraizamento da cultura política como elemento essencial. No seu debate sobre a epistemologia da *terceira via*, o autor alerta que os mercados totalmente desregulamentados não são capazes de respeitar padrões de justiça social, presumindo a responsabilidade da sociedade na construção de bens públicos; O Estado, no seu papel de moderador, tem se mostrado insuficiente para responder às demandas nacionais por desenvolvimento social. Assim, coloca-se o debate sobre a cultura política, como

¹⁴ Encontro Gaúcho de Assistentes Sociais. Assistente social: atribuições, competências e defesa das políticas públicas. Palestra: Estado de proteção social e Estado mínimo: como se movimentam os assistentes sociais nessa arena? Prof. Dr^a. Aldaíza Sposati. Porto Alegre, 15 de mai. de 2015.

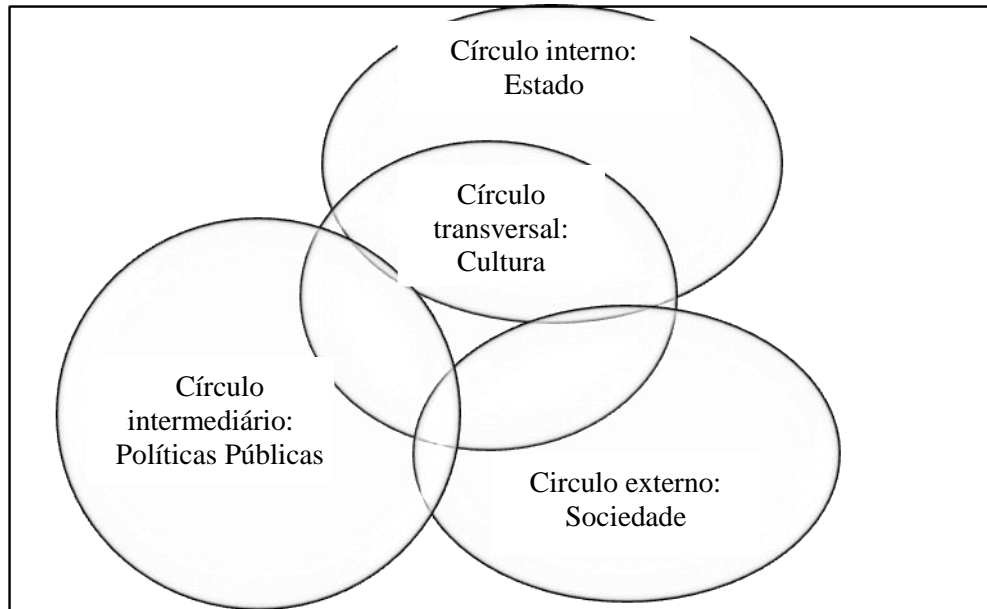
veremos a seguir, em que elementos não formais podem ser capazes de suplantar e insurgir instituições fortes e participativas. Em outras palavras, o problema não se coloca no Estado, necessário em qualquer nação, mas nas suas instituições burocráticas, irresponsáveis e totalitárias GIDDENS (2007).

Nesse sentido, Giddens (2007) propõe objetivos elementares para a tarefa do Estado: 1) Ampliar e reforçar os espaços públicos; 2) Fomentar o uso civil de novas tecnologias de informação; 3) Localizar e democratizar a produção da economia local. 4) Localizar e democratizar o consumo na economia global; 5) Propor programas de aprendizado profissional e investimento em cidadania. 6) Cultivar as artes e as ciências humanas.

Diante disso, a cultura política “refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político e o papel dos cidadãos na vida pública” (ALMOND e VERBA, 1989, p.12), sendo uma importante característica social que contribuiu para ações coletivas em uma comunidade, bem como para apoiar a implantação de uma política governamental. Nessa direção, inspirados nos estudos do autor supracitado e de Putnam (2000), argumentamos que existem virtudes sociais como a confiança, o envolvimento cívico e a cooperação que são determinantes para o sucesso no desempenho e na participação institucional das políticas públicas. Nesse sentido, nossa atenção volta-se para os elementos socioculturais presentes na sociedade, pois toda a atividade econômica e a riqueza de um país são constituídas por grupos e não por indivíduos (FUKUYAMA, 1996).

O desafio de compreender e analisar o aspecto da cultura política nas políticas públicas demanda uma leitura crítica que entrelace as dimensões do Estado e da sociedade. Contudo, conforme adverte Baquero (2013), a cultura política em muitos processos de implementação e participação das políticas tem sido negligenciada. Nesse sentido, quando se incorpora o contexto social e cultural, a democracia pode ser mais efetiva na regulação dos conflitos, servindo como marco normativo para as relações da vida cotidiana (BAQUERO, 2013). Diante da complexa engenharia institucional que envolve as políticas públicas, propomos a figura 3, que evidencia os círculos que engendram conflito e consenso da relação entre Estado e sociedade, na implantação das políticas públicas:

Figura 3: Cultura Política e Políticas Públicas



Fonte: próprio autor

O aspecto da cultura política, conforme nossa sugestão, permeia os três círculos, como muito bem observado por Baquero (2013), que parece algo difícil de ser mensurado no que diz respeito aos aspectos da política e da cultura. Dessa forma, constata-se um sistema político no país que ignora o círculo transversal, formado pela cultura política, que define valores, normas, orientações, atitudes e comportamentos (BAQUERO, 2013).

Observa-se, por parte do Estado, uma tradição neopatrimonialista e centralizadora, que aos poucos vai amalgamando a sociedade, disseminando uma cultura de apropriação privada do público e de distanciamento entre Estado e sociedade. A sociedade civil, para o nosso caso, tem encontrado dificuldades de se expressar levando em conta uma institucionalidade enrijecida em uma cultura de *funcionalidade eficaz*¹⁵, que limita as possibilidades da participação política e de uma gestão pública ‘afinada’ com as reais demandas da população. As instituições, reproduzindo a estrutura estatal, contribuem para a proliferação de um desempenho institucional marcado pela incapacidade de responder aos problemas locais e o seu atrelamento a uma função de *servir a determinados grupos*, em especial nos períodos eleitorais. Diante desse cenário, o elemento cultura política, complementar

¹⁵ Nas palavras de Souza (2003, p. 66), “trata-se de uma espécie de legitimação subpolítica, incrustada no cotidiano. O fato reflete a eficácia de princípios funcionais, ancorados em instituições opacas e intransparentes como o mercado e o Estado”.

aos aspectos formais, pode contribuir para o aprofundamento da democracia para melhorar a capacidade de governabilidade das instituições políticas.

Embora apontada como um desafio, a cultura política poderia encaminhar um cenário semelhante à de

Democracias com orientação social em países emergentes possibilitariam a abertura de espaços na esfera pública, nas quais novos atores e movimentos sociais poderiam conquistar e desenvolver novas estratégias, novas identidades e uma “cultura cívica” - ainda que incipiente e limitada - mas imprescindível para a estabilidade política na região (BAQUERO, p. 53).

Nessa perspectiva, pensamos que a cultura política no processo de descentralização das políticas públicas pode contribuir para a ampliação da participação nas instituições. Por parte do Estado, a participação da população nos governos fortalece a sua função de governabilidade, melhorando o desempenho da gestão pública. Em relação à sociedade, a cultura política auxiliaria na cooperação da população durante a implantação das políticas públicas e, assim, melhor encaminharia as demandas sociais.

As instituições, quando operam numa cultura política de desenvolvimento local, potencializam a participação, podendo ter melhores índices de avaliação, dirimindo a presença do clientelismo e aumentando a proteção social de grupos e indivíduos (PUTNAM, 2000). Nessa direção, Baquero (2013) salienta que os “aspectos centrais a serem levados em conta referem às políticas de inclusão social, à ausência ou presença de igualdade política e econômica e o grau de envolvimento político dos cidadãos.” (p.17).

Nesse sentido, pergunta-se: são as instituições políticas com suas regras que contribuem, paulatinamente, para gerar políticas públicas fortes e participativas ou é a cultura política, por meio da qualidade do tecido social que pode gerar instituições fortes e participativas? Nosso entendimento filia-se à compreensão que busca uma sinergia entre as duas perspectivas de análise que, aliado ao capital social, podem explicar o sucesso das políticas públicas (BAQUERO, 2013; SANTOS; 2013).

3 CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO

Em termos de desenvolvimento econômico, temos contemplado nos últimos anos, em especial para a realidade atual do Estado do Rio Grande do Sul, um período de grande crise das instituições políticas, ao passo em que se encontram fragilizadas na sua função de promover o desenvolvimento econômico e social da sociedade gaúcha. Oliveira (2003) sugere o Brasil entre aqueles países que estão atravessando não só uma crise econômica e social séria, mas, também, uma crise da incapacidade do Estado em cumprir suas obrigações com eficiência razoável. É evidente que sem recursos os governos não podem ter um bom desempenho. Mais que isso, a população é envolvida por um sentimento de insatisfação e desconfiança. Aliado a isto, percebe-se que a insatisfação com a democracia tem aumentado, além de persistirem problemas graves de ordem material (saúde, educação, desemprego, exclusão social e pobreza) que obrigam à busca por soluções alternativas ao paradigma estabelecido, para resolver esses problemas, possibilitando que os cidadãos não sejam meros espectadores da política e passem a participar ativa (BAQUERO, CREMONESE, 2008).

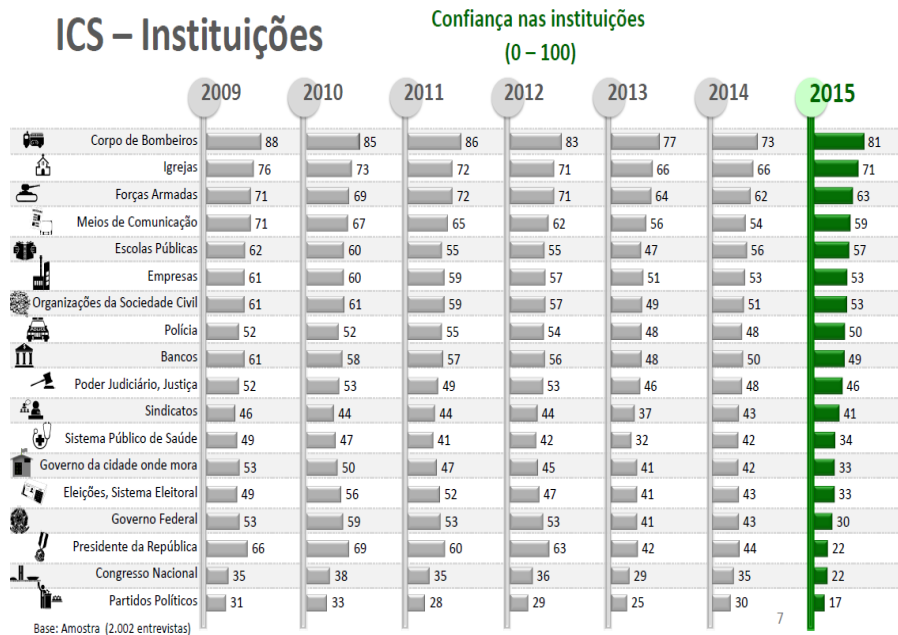
Neste capítulo, num primeiro momento, iremos apresentar algumas definições sobre o capital social, com vistas a problematizar o seu conteúdo. Num segundo momento, abordaremos alguns dos principais paradigmas sobre a participação, culminando na definição de participação no âmbito do SUAS.

3.1 CAPITAL SOCIAL: ALGUMAS DEFINIÇÕES

Conforme nos afirma Giddens (2007), considerando o cenário europeu, mediante pesquisa realizada em 11 países, constata-se que a confiança nas instituições do governo caiu em seis deles. Esse cenário pode ser replicado a outros contextos, como o brasileiro, ao constatarmos uma significativa redução no nível de confiança nas instituições¹⁶, conforme quadro 2.

¹⁶ Trata-se de um estudo tipo Survey realizado com 2.002 pessoas, em 141 municípios brasileiros, entre os dias 18 e 21 de julho de 2014. Fonte: http://www.ibope.com/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf. Acesso em 03 de ago. 2015.

Quadro 2 – Confiança nas instituições



Fonte: Instituto IBOPE, 2015

Observa-se que entre as instituições com maior queda no nível de confiança estão aquelas ligadas ao Estado ou ao Governo, sendo: governo da cidade onde mora; Eleições, sistema eleitoral; Governo Federal; Presidente da República; Congresso Nacional; Partidos políticos. Sugere-se, também, que os brasileiros apontam que a maior queda de confiança no Estado deu-se no último biênio 2014-2015. O cenário pode estar acompanhado das recentes apurações de corrupção, da recente reforma fiscal e tributária com impacto direto na Seguridade Social¹⁷ e a denominada ‘crise financeira do Estado’, conjugada com um baixo crescimento do Produto Interno Bruto-PIB nos últimos anos.

Não se trata aqui de uma aversão ou um ceticismo em relação à relevância das instituições políticas e ao papel estratégico do Estado. Muito menos sugerimos a falência da democracia, sobretudo pelo que afirma Lahera (1999:30) que “en democracia puede haber un estilo más incluyente de hacer política”, mas

¹⁷ Em 2011, o Estado realizou a denomina ‘mini reforma fiscal’, por meio do “Plano Brasil Melhor”. Esta consistiu-se na exoneração fiscal de alguns setores da economia, no âmbito das contribuições sociais e não dos tributos. As contribuições sociais financiam diretamente a Seguridade Social no Brasil, assim, estima-se que de 2011 até o presente, o Estado tenha deixado de repassar 82 bilhões de reais, impactando no enjugamento de programas e serviços nas áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Mais recentemente, contemplamos a aprovação da PEC 55, congelando os gastos públicos e a PEC 287, que propunha a reforma da Previdência Social. Para a realidade gaúcha, o Governo Estadual lançou, no final de 2016 um Pacote de Medidas de redução de gastos públicos, entre outros, encaminhando a extinção de oito fundações – Nota do autor.

salientamos que há motivos para o seu declínio. A perda de confiança, a insatisfação e a desvalorização política dos governos por longos períodos comprometem as instituições democráticas. Numa economia global, a emergência de uma educação de qualidade, pesquisas tecnológicas, investimentos na qualidade de vida só será possível por meio de um governo forte e efetivo (GIDDENS, 2007).

Entre outros, aspectos como a centralização das decisões do Estado, face às iniciativas regionais e locais de participação, a desaceleração do crescimento econômico, a falta de governabilidade política dos Estados, o desalinhamento dos partidos políticos, o declínio do respeito à autoridade, o crescimento da corrupção e desonestidade, o declínio dos grupos participativos e o declínio do capital social podem ter contribuído para um cenário de desconfiança nas últimas duas décadas (GIDDENS, 2007). Contudo, os governos são elementares numa democracia, inclusive para recuperar a perda de confiança, no momento em que sua função estratégica de governança articula instituições do mercado, do Estado e da sociedade civil. Nas palavras do autor supracitado, “os governos precisam entender que não estão mais sozinhos em casa” (p. 362).

Diante desse cenário, Szreter (1999) salienta que, para desenvolvermos programas políticos efetivos e uma sólida e duradoura governança do Estado, algumas metas são imprescindíveis, inclusive se o propósito for salvaguardar as gerações futuras. São elas: 1) Uma ideologia operacionalizada em relação ao ‘mundo real’ e 2) Políticas e medidas práticas relacionadas com o modelo de relações sociais e econômicas.

Nesse sentido, o capital social, como um conceito polissêmico (sociológico, econômico, político, cultural), pode ser uma proposta estimulante. Mas de antemão, Szreter (1999) faz-nos uma ressalva em relação a um possível equívoco na interpretação do seu conceito: a ideia de hostilidade ao Estado. A autora salienta que associações e grupos podem ser tão importantes quando prejudiciais. Na verdade, o Estado tem um papel elementar em mobilizar recursos para dotar os cidadãos de cidadania e liberdade, bem como desencadear processos locais de participação.

Diante de várias interpretações do conceito de capital social, a perspectiva histórica e econômica de Wittman, Ramos (2004: 42) esclarece que “a base do capital social é a constituição de um sólido sistema de intercâmbio de signos e informações [...] Mais exatamente a transformação do *credere* (confiança) em

crédito”. Para os autores, a confiança está estritamente ligada ao que denominam de ‘comunidade cultural’ e a um sentimento de pertencimento que tende a ser intenso suficiente para envolver as atividades e os espaços de interação dos agentes sociais válidos.

No sentido empregado pelos autores, a contribuição do capital social foi fundamental para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, no período colonial. Considerando a colonização desse período, descrita como “perigosa e difícil” (WITTMAN; RAMOS, 2004), a transição republicana foi sangrenta e marcada pelo amálgama da escravidão. Aliado a isso, as promessas públicas de distribuição de terras, bem como concessão de insumos e créditos pelo Estado, não foram cumpridas. Por conseguinte, a solução encontrada para a carência de capital financeiro fora o desenvolvimento precoce de um sólido capital social, constituído de uma base de crédito fiduciário, calcado na homogeneidade econômica (todos são proprietário) e cultural (como imigrantes, comungam da mesma origem).

Esses determinantes históricos e econômicos são importantes, pois, como asseguram os autores, vai ao encontro do atual período de redução das políticas públicas e da responsabilidade do Estado. Assim, entre alguns elementos importantes que determinaram o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, estão: a educação básica, a pluralidade urbana, a identidade cultural e a fidedignidade (confiança) (WITTMAN; RAMOS, 2004).

Em outro ponto de vista, partindo de estudos culturalistas, Szreter (1999) irá se apoiar nos pressupostos das relações de confiança e na qualidade das relações entre grupos sociais como bases constitutivas de capital social. Para o autor, o

Capital social decorre da capacitação trazida por relações mutuamente respeitadas e fidedignas que permitem a um grupo seguir suas metas comuns com maior eficiência do que seria possível em outras circunstâncias. Ele depende portanto, da *qualidade* de conjunto de relacionamentos de um grupo social. Jamais pode ser propriedade ou atributo de um indivíduo (p. 406).

Nessa compreensão sobre capital social, credita-se grande importância para a capacidade de um grupo articular normas, acordos e valores coletivos, que favorecem a cooperação. Uma atividade coletiva, nessa perspectiva, teria mais eficiência do que realizada isoladamente.

Para Fukuyama (1996), a compreensão da vida econômica, ou para o nosso caso, o bom desempenho de uma política pública, está intrinsecamente ligado à vida social, considerando o contexto dos costumes, princípios morais, hábitos e o nível de confiança de uma sociedade. O autor faz referência às sociedades americana¹⁸, japonesa e alemã que, aliados à tradição estatista, prosperaram devido ao seu alto nível de confiança interpessoal. A análise do autor contemplou um amplo estudo sobre a capacidade associativa das nações para além das relações familistas (de parentesco, num jargão nacional) em alavancar o progresso econômico de pequenos grupos industriais e comerciais, tornando-os grandes corporações e, assim, constituindo-se nos maiores impérios econômicos mundiais.

Nessa direção, o mesmo autor observa que nesses países os indivíduos pertencentes a sociedades tradicionais agiram diferente de indivíduos que pertenciam a sociedades industriais, pois acolheram regras que eram racionais àquela cultura. Nesse sentido, entre outras instituições, a confiança, constituída da “expectativa que nasce no seio de uma comunidade de comportamento estável, honesto e cooperativo, baseado em normas compartilhadas pelos membros dessa comunidade” (KUKUYAMA, 1996: 41), foi determinante para a transição daquelas nações em grandes potências mundiais. Assim, na interpretação de Fukuyama (1996), o

Capital social é a capacidade que decorre da prevalência de confiança numa sociedade ou em partes dessa sociedade [...] Difere de outras formas de capital humano na medida em que geralmente criado ou transmitido por mecanismos como a religião, tradição ou hábito histórico (41).

Contudo, para Putnam (2000), as instituições são importantes marcos político-legais que tencionam mudanças na sociedade, mas essas são moldadas pelo contexto sociocultural onde estão inseridas. Nessa perspectiva de análise, investe-se nos aspectos socioculturais como dispositivos de propensão e acumulação de capital social, influenciando positivamente no desempenho institucional, e não o contrário.

Desta forma, nesta tese, cotejamos a perspectiva teórica de Putnam (2000), sendo aquela em que a confiança interpessoal de uma sociedade, o seu engajamento cívico e a sua participação política estão na base do sucesso de

¹⁸Fukuyama (1996), bastante atento, faz ressalvas mediante ao processo de declínio no nível de capital social nos últimos 50 anos EUA - Ver p. 25.

instituições democráticas estáveis e eficazes. Neste caso, o capital social tem sido o elemento importante para a construção dos governos na Itália e, assim, uma pré-condição para o desenvolvimento efetivo (RIBEIRO; FERNANDES; RIBEIRO, 2012b). Nesse sentido, Putnam (2000), ao pesquisar a realidade italiana por mais de 20 anos, tem como pressupostos teóricos buscar compreender quais são as condições necessárias para a criação instituições fortes, eficazes e responsáveis. Nesse sentido, tomando um viés culturalista, o autor vai atrelar características do contexto sociocultural para explicar porque a Itália do Norte teve melhor desempenho institucional e capacidade de governança do que a Itália do Sul. Dessa forma, capital social, para Putnam (2000), diz respeito ao

Conjunto de recursos sociais possuído por um grupo, através de redes de trabalho com as quais se constitui uma comunidade cívica, sentimentos de solidariedade e igualdade com os demais membros da comunidade, normas de cooperação, reciprocidade, confiança e atitudes positivas, reveladas através da confiança no outro, no governo e no funcionamento das instituições. (p. 137)

A ampliação das relações de confiança interpessoal e o estreitamento dos vínculos associativos, formados por instituições, associações, clubes, grêmios esportivos, grupos sociais, passa a ser um indicador da capacidade de uma sociedade formar capital social, ampliar a confiança e a participação nas instituições do Estado, bem como refrear as forças da exclusão social, pobreza e a violência (SZRETER, 1999). Somado a isso, a distribuição da renda e riqueza e a qualidade da educação de uma sociedade influenciam diretamente na formação do capital social.

Desta forma, Putnam (2000) conclui a existência de uma significativa associação entre engajamento cívico, redes de confiança interpessoal, participação em geral na sociedade, as políticas públicas e o desempenho institucional. Para além, recentes pesquisas indicam que o capital social está associado com o fortalecimento e o empoderamento da democracia (BAQUERO, 2013), com a ampliação da confiança nas instituições do Estado (GIDDENS, 1999) e para o melhor desempenho das políticas públicas (BAQUERO, 2013; SANTOS, 2013). Neste último aspecto, Santos (2013), ao estudar a relação entre Democracia e Capital Social no Rio Grande do Sul, sugere que futuras pesquisas oportunamente

poderiam explorar bem mais a relação entre capital social e participação societal (SANTOS, 2013).

3.2 PARTICIPAÇÃO: PARADIGMAS E DEFINIÇÕES

Com uma larga tradição de estudos e análises, particularmente feitos pela ciência política, o tema da participação é envolto a distintos paradigmas analíticos (GOHN, 2011). Numa concepção liberal, participação indica a construção de uma ordem social que assegure a liberdade individual, objetivando o fortalecimento da sociedade civil, não para que participe do Estado, mas que se fortalecê-la e evitem as ingerências desse Estado. Numa concepção corporativa, sugere-se articular a busca por participação à existência das instituições, ou seja, as instituições só existem quando as pessoas participam.

O viés comunitário concebe a participação como fortalecimento e integração da sociedade às instituições do Estado como um movimento espontâneo do indivíduo, deflagrando as questões de raça, classe, desigualdades, entre outras. Tanto as concepções corporativas como as comunitárias são derivativos do ordenamento liberal. O viés autoritário ocorre em regimes políticos ditos de 'direita', como o fascismo e os ditos de 'esquerda', como demonstrações públicas e celebrações como nos regimes socialistas. De forma democrática, participação representa um fenômeno tanto da sociedade civil – pela organização autônoma da sociedade - como no plano institucional, por meio das instituições políticas.

O sistema representativo, via processo eleitoral, é o critério supremo de organização. Na sua expressão revolucionária, participação indica a organização de coletivos para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Segundo Gohn (2011), a história tem demonstrado que este viés tem sido realizado dentro dos marcos jurídico e institucional previstos, ou por meios paralelos, ou mesmo por ambos. Por fim, a concepção democrático-radical sugere a organização da sociedade para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sendo a participação uma possibilidade de se dividirem as responsabilidades entre o Estado e a sociedade. O Brasil apresentou alguns ensaios dessa alternativa por meio da experiência do Orçamento Participativo.

Também em nível teórico, tem se produzido um significativo acúmulo de estudo no campo sociopolítico para explicar a participação, conforme o importante

resgate histórico e conceitual realizado por Gohn (2011). Em Rousseau (1968), a participação é importante para a proteção dos interesses privados dos cidadãos e para assegurar um bom governo. Para além, cumpriria duas funções: permitir que as decisões sejam aceitas mais facilmente e favorecer a integração do cidadão com a comunidade. Para Mill (1937), o desenvolvimento de uma comunidade está atrelado à oportunidade dos indivíduos se expressarem, do seu envolvimento em um 'espírito público'. O melhor lugar para o indivíduo participar seria em nível local, onde seria possível o aprendizado da autogovernança e democracia.

A teoria de Cole (1920) enfatiza a necessidade dos homens atuarem em associações para satisfazer suas necessidades. A participação em nível local e em associações seria capaz de lançar elementos para o aprendizado do indivíduo sobre a democracia. Tocqueville (1998) acredita que a democracia é a maneira de ser da sociedade, com a finalidade de evitar a centralização, despotismo e o individualismo. Participar tem a função de 'educar' a democracia mediante a formação de homens independentes e capazes de autogoverno. Numa abordagem marxista, participação refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação de condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sócio-política.

Na área das ciências sociais, o termo participação ganhou fôlego nas últimas décadas relacionado com o debate sobre cidadania e exclusão social (Gohn, 2011). Nessa direção, a participação caminha ao lado da democracia, tomando relativa importância para os governos modernos devido à necessidade de decisões precisas e rápidas. Nessa perspectiva, os mecanismos de participação nas redes societárias que criam identidades seriam mais importantes do que as políticas sociais de empregos e assistenciais, entre outros, para o combate a exclusão (GOHN, 2001).

Segundo Gohn (2011), alguns estudos sugerem que participação é uma ação em solidariedade no âmbito do Estado e/ou classe com a finalidade de conservar ou modificar a estrutura do sistema dominante. Para Bobbio et al (1998), a participação resulta em três formas: a *presença* – o indivíduo é apenas informado das decisões, de forma passiva; A *ativação* – o indivíduo assume algumas tarefas delegadas durante o processo de decisão; e *participação* – o indivíduo contribuiu direta ou indiretamente no processo de decisão.

Em outra análise conceitual, Fung (2006) salienta que a participação poderá variar de acordo com: 1) Quem pode participar; 2) Como são compartilhadas as

informações e as tomadas de decisões; 3) O grau de influência dos envolvidos. O primeiro diz respeito à forma como são selecionados os envolvidos, considerando o nível de abertura e critérios políticos e técnicos para a participação. O segundo classifica os processos de participação pelo nível de interação dos participantes que vão de menos intensos, como apenas ouvir, ao mais intenso, como comunicativa e decisória. O terceiro refere-se ao grau de influência, representado pelos níveis de autoridade, que vão desde nenhuma autoridade, onde as decisões já foram tomadas, ao nível máximo de autoridade, onde os envolvidos são responsáveis pelas decisões. Ainda Bobbio et al (1998), numa perspectiva política de participação, sugerem que se trata de toda a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado.

Nessa direção, constata-se que a civilização moderna, em meio aos processos de formação dos complexos industriais e massificação dos meios de comunicação, levaram o homem ao individualismo, necessitando da participação coletiva como forma de vencer a alienação (BORDENAVE, 1983). Isso não significa que o interesse pela participação vem acompanhado de avanços no seu grau e nível, condições e instrumentos operativos. Conforme sinaliza Bordenave (1983), democracia não é somente um regime de governo, mas é um estado de participação.

Entre os benefícios que acompanham uma sociedade participativa é a elevação do nível de consciência, fortalecendo o seu poder de reivindicação. Os serviços prestados por secretarias ou ministérios dos Estados podem ser mais efetivos na medida em que, pela participação, suas ações correspondem às expectativas da população. O elemento mais importante para o desenvolvimento são as pessoas, afirma Bordenave (1983). Os governos procuram a participação popular na medida em que essa pode apontar caminhos mais adequados para o desenvolvimento. Além de propor um equilíbrio, a participação em entidades e associações pode reduzir a tendência de polarização dos partidos políticos. Somado a isso, a participação é um instrumento importante diante da tendência ao despotismo das instituições. Nesse sentido, pode-se afirmar uma base *afetiva* – participamos porque nos sentimos engajados – e uma base *instrumental* – participamos porque fazer as coisas com os outros é mais efetivo do que fazê-las sozinhas (BORDENAVE, 1983).

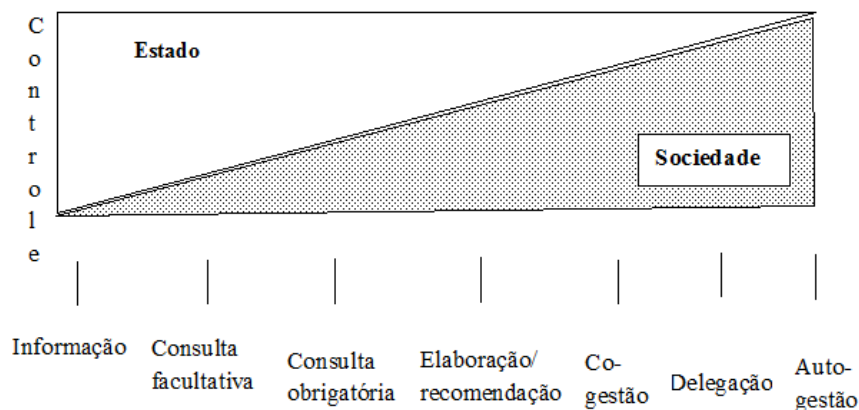
A participação dos indivíduos pode ser dividida em três dimensões. Participa-se nos grupos primários, como a família, o grupo de amizade ou de vizinhança, bem como, também, participa-se dos grupos secundários, como as associações profissionais, sindicatos e empresas. Participa-se ainda dos grupos terciários, como partidos políticos e movimentos de classes. Já os processos de participação podem ser analisados em nível de microparticipação e de macroparticipação (BORDENAVE, 1983). O primeiro é aquela que se dá em nível comunitário, por meio de associações de bairros, grêmios estudantis, clubes esportivos, grupos de igreja, visando, por exemplo, a reivindicação por construção de uma escola ou unidade de saúde, com um fim em si mesmo. O segundo é resultado do aprimoramento da microparticipação, onde as experiências locais passam a ser engendradas nos processos sociais e nas instituições do Estado, permitindo um processo orgânico de participação.

Ao se tratar de participação, questiona-se também o que de fato significa e quais os seus tipos. Os aspectos são importantes para que as análises empreendidas sobre o tema possam considerar, sobretudo, em que qualidade se está participando. Entre as várias maneiras de se participar na sociedade, elencamos algumas em que a literatura especializada tem se debruçado (BORDENAVE, 1983): **Participação de fato**: os homens sempre tiveram uma participação, seja no seio da família ou clã, quer nas tarefas de subsistência; **Participação espontânea**: aquela que leva os homens a formarem grupos de vizinhos, amigos, “gangs”, sem organização ou propósito claro, com vistas satisfazer a necessidade psicológica de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto, obter reconhecimento e prestígio. **Participação imposta**: o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades indispensáveis, o voto obrigatório, por exemplo; **Participação voluntária**: o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalhos, por exemplo, as associações profissionais e cooperativas; **Participação provocada**: realizada por agentes externos que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos; **Participação concedida**: a ideologia dominante objetiva manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações sociais primárias, como o local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, as cooperativas, as associações profissionais, etc., de modo a criar uma “ilusão de participação” política

e social. **Participação comunitária** consiste num microcosmos político-social suficientemente complexo e dinâmico de forma a representar a própria sociedade. Por fim, a perspectiva a qual nossa tese se filiar diz respeito à **Participação social**, como um processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. (BORDENAVE, 1983).

Apresentamos a figura 4 – Níveis de participação, buscando elementos para uma interpretação da participação nas políticas públicas, em especial ao Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

Figura 4 - Níveis de participação



Fonte: Adaptado de Bordenave, 1983

O menor nível de participação é o de informação, onde os governantes informam à população sobre decisões já tomadas. Em nível de consulta facultativa, os governantes, se e quando quiserem, podem consultar a população, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver um problema. Em nível de consulta obrigatória, a população é consultada em certas ocasiões, embora a decisão final pertença aos governantes. Em nível de elaboração/recomendação, um nível mais elevado de participação, a população pode elaborar proposta e recomendações, obrigando os governantes a justificar suas decisões. Num nível mais elevado está a participação por meio da co-gestão e delegação. Na primeira, a administração do Estado é compartilhada mediante mecanismos de co-gestão e colegiados. Na segunda, a população tem autonomia em certos campos ou jurisdições no Estado. Por fim, o grau mais elevado de participação se refere à autogestão, na qual a população determina seus objetivos, escolhe os seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa.

Para o caso brasileiro, sugere-se uma tendência da população participar somente das etapas de execução e avaliação das políticas públicas. As etapas que compreendem a formulação e a construção dos objetivos das políticas públicas têm ficado restritas aos técnicos e grupos de trabalho no Estado. Com isso, temos uma tendência da participação nas políticas públicas no Brasil não ultrapassar os níveis de informação, consulta facultativa e obrigatória, considerados baixos níveis de participação. Salvo em algumas circunstâncias, em geral em decorrência de orçamentos públicos, é permitido à população a participação em nível de recomendação e elaboração.

Na sequência de nossa construção teórica sobre a participação, sugerimos a existência de alguns condicionantes que envolveriam a dinâmica da participação nas políticas públicas (BORDENAVE, 1983). Nessa direção, as qualidades pessoais dos participantes são importantes: um governo autoritário e uma sociedade submissa, grupos acostumados a obedecer por medo ou respeito podem ser barreiras à participação. A natureza do problema é fundamental na medida em que a solução interessa a todos. O aspecto da produção dos diagnósticos sociais, quando destinados somente para os técnicos dos governos, atribuiu um papel meramente instrumental à participação. Alia-se a esses aspectos a importância de classe ou camada social na medida em que os interesses de determinados grupos podem não ser contemplados, a depender do tamanho e da importância de sua representação.

Por outro lado, existem as forças externas que atuam na dinâmica da participação (BORDENAVE, 1983), conforme explicitado na tabela 3 - Forças externas atuantes na dinâmica da participação.

Tabela 3 - Forças externas atuantes na dinâmica da participação

Condicionantes sociopolíticos	
Igualdade pública	Desigualdade privada
Setor Civil	Setor oficial
Democracia participativa	Democracia representativa
Centralização das ações do Estado	Iniciativas da sociedade

Fonte: Adaptado de Bordenave, 1983

Um aspecto de resistência à participação, por parte da sociedade, pode estar relacionado com uma igualdade na esfera pública e a desigualdade na esfera privada, na medida em que se declara a igualdade e se aplica a discriminação. Transfere-se para a sociedade o esquema de desigualdade da sociedade política.

Outro aspecto refere-se, por um lado, à polarização entre os técnicos e burocratas do Estado que planejam e executam as ações – o setor oficial; de outro lado, à população, sendo atribuído o papel de ‘beneficiária’ – o setor civil. A dicotomia entre uma democracia participativa e representativa pode encaminhar para uma “participação de segunda mão” (BORDENAVE, 1983: 54), tornando a população espectadora das ações do Estado.

Pode-se constatar que, frente a um longo período de ações centralizadoras do Estado, a sociedade ainda encontra desafios para representar-se através da participação nas políticas públicas. Assim, na sequência deste trabalho, vamos aprofundar a relação entre políticas públicas e participação no contexto do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

4 A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS

O aspecto da participação nas políticas públicas no Brasil passou a ser fomentado por meio da implementação e fortalecimento dos espaços participativos inaugurados pela Constituição Federal de 1988. Contudo, mesmo com o reordenamento constitucional das políticas públicas, passou-se a conviver em um ambiente político e institucional de avanço da tendência “neoliberal”¹⁹ instalado no país a partir de 1990.

Considerando as políticas públicas de uma maneira geral e, em especial, o contexto da Política de Assistência Social, constata-se a visível concorrência entre dois projetos políticos distintos (PEREIRA FLORES, 2016). Um dos projetos era de natureza democratizante, de ampliação da democracia, com perspectiva de inclusão dos(as) cidadãos(ãs) em espaços de compartilhamento de decisões políticas. O outro projeto defendia a proposta de reformulação do Estado, entre outros aspectos, associado a políticas de privatização e tinha como objetivo claro repensar suas atribuições e transferir suas responsabilidades públicas para o mercado e para a sociedade civil. Nesta perspectiva, constata-se a redução do porte e papel do Estado, corte nos investimentos sociais, desregulamentação econômica e comercial, etc.

A convivência dessas duas propostas configurou uma confluência perversa em que ambos os projetos fomentavam a necessidade de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas o projeto democratizante estimulava o fortalecimento da participação social em arranjos públicos de tomadas de decisão, enquanto o projeto de tendência “neoliberal” tratava de atribuir novas competências à sociedade civil por meio de transferência de atribuições até então estatais (PEREIRA FLORES, 2016).

No que se refere aos mecanismos participativos expressos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), podem ser destacados alguns, que estão explicitamente

¹⁹ Entre outros, o Consenso de Washington passou a orientar a elaboração das políticas econômicas recomendadas por grandes agências internacionais, e de fato foram implementadas em vários países em desenvolvimento a partir do início dos anos 1990 – inclusive no Brasil. O conjunto das medidas neoliberais compõe: 1. Disciplina fiscal; 2. Direcionamento dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalidade financeira; 5. Taxa de câmbio; 6. Liberalização do comércio exterior; 7. Liberalização do capital externo; 8. Privatização de empresas; 9. Desregulamentação da economia; 10. Respeito à propriedade intelectual – nota do autor.

registrados como espaços de participação popular, como, por exemplo, os mecanismos de participação previstos no artigo 14 da Carta Magna, quais sejam: plebiscitos (inciso I), referendos (inciso II), e a possibilidade de elaboração de projetos de lei por iniciativa popular (inciso III), os quais registram uma tímida incidência no País.

Neste contexto, nos anos 1990, após a promulgação da Constituição Federal, a participação passa a ser um paradigma das políticas públicas em geral, propondo uma nova relação entre Estado e sociedade, por meio da participação popular na gestão e avaliação das políticas públicas. Para exemplificar, na área da saúde, a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, no seu artigo 1º, § 1º, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Na área da educação, a Lei 10.576 de 14 de novembro de 1995, no seu artigo 1º, § 3ª, institui a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados, assim como em outras áreas. Mais recentemente, o decreto Nº 8.243, de 23 de maio 2014, institui a Política Nacional de Participação Popular, com vistas fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, conforme o seu artigo 1º.

Em especial no âmbito da Política de Assistência Social, com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, a participação popular passa a compor um instrumento de gestão desta política pública. No seu artigo, art. 5º, busca-se assegurar a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis federativos (municipal, estadual e federal).

Tomando como base a importância do cenário da redemocratização do Estado a partir dos anos 1980 com o processo da Constituinte, vislumbramos a possibilidade da ampliação da participação da sociedade civil, através da proposição de Projetos de Leis e de Leis Complementares (Lei complementar nº 9.709/98). Contudo, podemos notar a escassez de iniciativas populares ao analisarmos o montante de projetos de leis apresentados à Câmara Federal dos Deputados. Mesmo com a implantação dos dispositivos jurídicos, fica evidente que a sociedade ainda apresenta dificuldades para se expressar acerca das suas demandas.

Passadas mais de duas décadas, temos apenas quatro (4) projetos de iniciativa popular, sancionados pelo Senado Federal, sendo eles: Lei nº 8.930/94,

dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral; Lei Complementar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, esta sendo a única nos últimos cinco anos (MARQUES; SANTOS; KUHN JUNIOR, 2016).

As instâncias de participação, por meio dos conselhos, estão presentes em quase totalidade dos municípios brasileiros, abrangendo inúmeras áreas de políticas públicas, tais como: saúde, educação, habitação, segurança pública, assistência social, segurança alimentar e nutricional, esporte, cultura, pessoa idosa, pessoa com deficiência, criança e adolescente, direitos humanos, igualdade racial, políticas para mulheres, etc (IBGE, 2012).

Dessa forma, os conselhos também se configuram como uma legítima materialização da participação, pois, além da representação governamental, contam com a representação da sociedade civil, por vezes, podendo estar reunidos em organismos coletivos como movimentos sociais variados, sindicatos, associações, ou até mesmo, com a possibilidade de representação simples de cidadão, possibilitando um melhor desempenho da gestão pública brasileira. Nesta perspectiva, a efetivação da democracia em curso no Brasil poderia se fortalecer principalmente por meio do aprimoramento do controle social e pelo fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão e na implementação das políticas públicas.

Nesse capítulo pretendemos, de forma breve, apresentar a trajetória histórica do Sistema Único de Assistência Social-SUAS no Brasil, tendo como ponto de partida a promulgação da Política Nacional de Assistência Social-PNAS como política pública, no marco da Constituição Federal de 1998. Num segundo momento, versaremos sobre participação no SUAS, a qual, somado à temática da descentralização, tem se constituído numa das principais diretrizes que orientam o formato das políticas públicas brasileiras no período pós-constituente.

4.1 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS: CONCEPÇÃO E DIRETRIZES

A Constituição Federal de 1988 demarcou a Política de Assistência Social como política pública de primazia do Estado, não mais como política isolada ou

complementar e como importante instrumento de enfrentamento à pobreza e à exclusão. Esse importante marco jurídico-político inaugura novas perspectivas, entre outras, o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização sob o princípio da hierarquização e participação e o rompimento com a centralidade ou ausência de democratização na gestão. Abaixo, a tabela 4 auxilia-nos na análise dos importantes marcos regulatórios do SUAS:

Tabela 4– Marcos regulatórios do SUAS pós-constituente.

1988	1993	1998/99	2004	2005	2006
CF 88	LOAS	Primeira PNAS	Segunda PNAS	NOB SUAS	NOB RH SUAS

Fonte: próprio autor

Como aspectos fundamentais da Política Nacional de Assistência Social, temos primeiro o seu lugar como dimensão estruturante do chamado tripé da Seguridade Social, formado ainda pelas políticas públicas de saúde e previdência social, conforme assegura o texto constitucional de 1988, no seu artigo 194 (BRASIL, 2014).

A sua legitimação perpassa à criação em 1993 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/93 (BRASIL, 2015), que qualifica o conteúdo dos programas e serviços socioassistenciais e define critérios para os benefícios de transferência de renda. Já no seu artigo primeiro, temos a definição da Política de Assistência Social como um

Direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 2015, art. 1º)

O caráter dinâmico e histórico-político dos processos sociais culmina numa constante necessidade de ampliação e/ou revisão paradigmática das políticas públicas. Os documentos produzidos pelo Conselho Federal do Serviço Social–CFESS, pelo conjunto dos Conselhos Regionais do Serviço Social–CRESS e pelo Ministério do Desenvolvimento Social–MDS, trouxeram avanços na qualificação da oferta de serviços, programas e aparelhos públicos ofertados, bem como apresentação de uma metodologia para as ações e práticas no âmbito desta política. Os cadernos de orientação Política Nacional de Assistência Social–PNAS (BRASIL,

2011) e a Norma Operacional Básica–SUAS (BRASIL, 2012) são alguns documentos normativos que culminam na consolidação SUAS, em 2005²⁰.

Desde 2005, o SUAS vem se expandindo em todo o território nacional, visando a padronização das ações e serviços ofertados por meio da implantação dos aparelhos públicos CRAS e CREAS. Na tabela 5 temos um comparativo da expansão municipal do SUAS no Brasil, considerando o ano da sua constituição, em 2005 e, passados 10 anos, a sua realidade em 2015.

Tabela 5 - Implantação do SUAS no Brasil (2005-2015)

	Percentual de aparelhos públicos 2005	Percentual de aparelhos públicos em 2015
CRAS	24%	99,6%
CREAS	41%	97,2%

Fonte: próprio autor

Observa-se que, passados 10 anos, o SUAS, em nível de Proteção Social Básica, por meio da implantação dos aparelhos públicos CRAS, encontra-se presente em quase 100% dos municípios brasileiros. Por outro lado, essa notável expansão pode estar atrelada apenas ao aspecto institucional, sendo oportuna uma avaliação dos aspectos sócio-políticos e culturais que indiquem em que medida a população tem se apropriado das políticas públicas, em especial do SUAS.

Ao olharmos para a realidade do Rio Grande do Sul, temos dados do ano de 2014²¹ evidenciando a expansão dos aparelhos CRAS e CREAS nos municípios gaúchos. Diferentemente do cenário nacional, sugere-se que o SUAS, em relação à Proteção Social Básica, tem sido implantado num ritmo bem mais acelerado em comparação à Proteção Social Especial, conforme tabela 6, abaixo.

²⁰Entre outros: Política Nacional de Assistência Social–PNAS (BRASIL, 2004, 2007); Norma Operacional Básica–SUAS (BRASIL, 2005); Norma Operacional Básica–Recursos Humanos NOB–RH (BRASIL, 2006, 2012); Parâmetros para atuação dos Assistentes Sociais (BRASIL, 2011) e Caderno de Acompanhamento Famílias PAIF, vol. 1 e 2 (BRASIL, 2011-2012) são alguns documentos normativos e de orientação sobre o SUAS. Os demais documentos produzidos pelo Conjunto CFESS 2011-2014, tais como, Caderno Oficinas Famílias Bolsa Família, Caderno de Protocolo de Gestão dos Benefícios Assistenciais, entre outros, que são da ordem técnico-operativa desta política, não estão mencionados visto os limites da nossa proposta de trabalho. ¹⁵

²¹ XI Conferência de Assistência Social do Rio Grande do Sul – Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026. Dias 3, 4 e 5 de novembro de 2015. Porto Alegre/RS.

Tabela 6 – Realidade da implantação do SUAS no Rio Grande do Sul

Aparelhos públicos em 2014	
CRAS	585
CREAS	116

Fonte: próprio autor

Somado a isso, outros aspectos também chamam a atenção, entre eles a existência de 227 Secretarias Municipais de Assistência Social e outras 213 Secretarias Adjuntas. Considerando a realidade gaúcha, o SUAS conta com um Fundo Estadual de R\$ 14.989.102,62 milhões de reais. Outro aspecto importante refere-se à população que faz parte do SUAS, formada por um total de 1.079.789 usuários e 12.176 trabalhadores.

Em destaque, temos o documento NOB-SUAS (BRASIL, 2012) que disciplina a gestão pública da PNAS em todo o território nacional, constituindo o SUAS como um sistema não contributivo, descentralizado e participativo. Um sistema fundado sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário (BRASIL, 2012), pois

A política de assistência social que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS (p.02)

Culminando no processo de contextualização do SUAS, verificamos a sua organização hierarquizada, por nível de atuação em: proteção social básica e proteção social especial. A primeira é definida como a

Prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras (BRASIL, 2012: 92).

Já a segunda, a proteção social especial, organizada em média e alta complexidade, é definida como a

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2012: 92).

O SUAS, quando lançado em 2005, propunha-se a padronizar, hierarquizar e democratizar a PNAS em nível nacional, operando a lógica de racionalização, que vem ao encontro do desafio da modernização da gestão pública do Estado. Nessa direção, os propósitos do SUAS consistem na proteção social de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a ampliação da participação dos usuários na própria gestão da política. A sua descentralização está orientada pelo princípio da territorialidade, onde os serviços e programas são desenvolvidos por meio de unidades públicas de atendimento, responsáveis pelo acolhimento e encaminhamento das famílias – o Centro de Referência de Assistência Social-CRAS e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS²² - nas áreas onde se apresentam os mais elevados índices de vulnerabilidade social²³, em nível municipal. Para o SUAS, CRAS é aquele aparelho público que

Atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. [...] Deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado. (BRASIL, 2011:35).

Na sequência, incorporamos para o debate quem são os usuários e a quem se destina essa política pública. O SUAS passa a centrar suas ações no fortalecimento de vínculos de famílias e indivíduos buscando romper a lógica de focalização do indivíduo no atendimento, postulando o aspecto da matricialidade sócio-familiar²⁴. Assim, os usuários do SUAS são os

²²Por princípio de hierarquia do SUAS, o aparelho público que fará o acolhimento socioassistencial à família é o CRAS. Sendo identificada uma situação de suspeita e/ou violação de direito, o CRAS passa a encaminhar a família para outra complexidade de atendimento, esse ofertado pelo CREAS. Nota do autor.

²³O nível de vulnerabilidade social é mensurado por meio diagnóstico socioeconômico, analisando a renda *per capita* das famílias, a existência de equipamentos sociais e serviços públicos e os índices de violência e desemprego (BRASIL, 2011).

²⁴A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os indivíduos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (BRASIL, 2012:41).

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 (BRASIL, 2012: 33)

Por fim, dois novos paradigmas passam a caracterizar o perfil de todas as ações do SUAS: a descentralização e controle social. O primeiro visa incorporar o desenvolvimento territorial e local e o contexto sociocultural das comunidades referenciadas pelos aparelhos públicos. Assim, constituindo-se em

Um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 2012: 43).

O segundo, o controle social, vai ao encontro do aprofundamento do exercício da democracia, evidenciando a participação do usuário nos processos de formulação, gestão, execução e avaliação do SUAS. Esse aspecto visa paulatinamente superar os traços históricos patrimonialistas e clientelistas que atravessam a formação do Estado Brasileiro e, conseqüentemente, a sociedade como um todo, encaminhando desafios para a gestão do social e para a gestão pública. Nesse contexto, controle social passa a ser um

Instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo (BRASIL, 2012: 51).

Com esses princípios e diretrizes do SUAS apresentados preliminarmente nessa primeira parte, contemplamos alguns avanços, entre eles o tencionamento a um novo ordenamento societário, por meio da implantação dessa política pública. Dessa forma, coloca-se em marcha instrumentos de enfrentamento à situação de pobreza e extrema pobreza e de aprofundamento da democracia, tendo esses

também desdobramentos nos esforços pela ampliação da participação na gestão pública do Estado.

4.2 A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS

A participação é uma das temáticas que mais se tem produzido no Brasil, sobretudo nas últimas duas décadas. No âmbito do SUAS, a participação tem sido considerada um dos seus aspectos mais inovadores, constituindo-se como um importante instrumento que pode alterar o padrão de relacionamento tradicional entre o Estado e a sociedade (COUTO, 2012). Desta forma, a participação contribuiria para se romper com os traços históricos do processo de formação da sociedade brasileira – a privatização do espaço público, o clientelismo e o patrimonialismo – conforme menciona Couto (2012).

No entanto, isso não significa que o tema fora resolvido, considerando, entre outros aspectos, o campo conceitual e político (GOHN, 2011). Conceitualmente, é uma categoria carregada de ambiguidades e diferentes perspectivas teóricas, conforme já contemplado em nossa tese, no seu capítulo 2. O campo político está associado ao processo de democratização, perpassando discursos que vão desde processos de integração social a mecanismos de regulação, resultando em políticas de controle social, como observado no contexto do SUAS.

A participação, como forma de materialização da democracia e da presença da sociedade na gestão, execução e fiscalização das políticas públicas, consiste também em uma das principais estratégias de implementação, execução e fiscalização das políticas públicas instituídas pela Constituição Federal de 1988 (PEREIRA FLORES, 2016).

Conforme Souza e Lamounier (2010), a engenharia institucional da administração pública brasileira concebida pela Constituição Federal de 1988 assenta-se em dois pilares: descentralização e controle social. Diante disso, os mesmos autores colocam um grande dilema sobre a questão: ou a sociedade supera as dificuldades apresentadas por nossa cultura política e pelo arranjo institucional centralizado, ou estará condenada a conviver por muito mais tempo com um aparelho estatal clientelista, ineficiente e patrimonialista.

Marcada pela mobilização social em torno da redemocratização do país, a participação passa a ser carregada de forte matiz positiva, por oposição ao padrão

centralizado e autoritário de processamento das demandas sociais então em vigor. Com a constituição do SUAS, inaugura-se também um novo marco democrático e participativo para a Política Nacional de Assistência Social-PNAS, numa tentativa de superar a centralidade e relação assimétrica-vertical entre o Estado e a sociedade civil. Dessa forma, a mobilização em torno da participação propõe-se a transcender os seus aspectos de apêndice ou de 'utilitário', sendo a população 'consultada' quando conveniente ou quando nos períodos eleitorais. Do contrário, busca-se a afirmação da participação como um instrumento legitimado para sociedade, como um todo, e tendo o seu caráter permanente nas ações.

No âmbito do SUAS (BRASIL, 2012:43), a participação é compreendida como “estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da Política de Assistência Social de modo democrático e participativo”. Nesse sentido, busca engendrar em todos os âmbitos e instâncias de atuação do SUAS os espaços de participação, com vistas a consolidar o exercício democrático, sobretudo, dos usuários dos SUAS. Nas palavras de Souza e Lamounier (2010:68), “busca-se aumentar a mobilização da sociedade civil, rompendo séculos de inércia, apatia e dependência em relação ao poder público”. Por instâncias de participação, entendemos como “I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social” (BRASIL, 2012, 43).

Num importante ‘balanço’ histórico sobre os 20 anos das conferências nacionais de assistência social, compreendo os anos de 1995 a 2015, Pereira Flores (2016) apresenta uma sistematização quanto às temáticas abordadas e ao número de participantes, conforme o quadro 3.

Quadro 3 - Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas de 1995 a 2015.

Conferência Pública	Data da realização	Tema da Conferência Pública	Número de participantes
I Conferência Nacional de Assistência Social	De 20 a 23 de novembro de 1995	Sistema descentralizado e participativo – financiamento público-privado na prestação de serviços de assistência social	1.069 participantes
II Conferência Nacional de Assistência Social	De 09 a 12 de dezembro de 1997	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos	1.002 participantes
III Conferência Nacional de Assistência Social	De 04 a 07 de dezembro de 2001	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios	Informação não disponível
IV Conferência Nacional de Assistência Social	De 07 a 10 de dezembro de 2003	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos	1.053 participantes
V Conferência Nacional de Assistência Social	De 05 a 08 de dezembro de 2005	SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social	2.000 participantes
VI Conferência Nacional de Assistência Social	De 14 a 17 de dezembro de 2007	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Informação não disponível
VII Conferência Nacional de Assistência Social	De 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009	Participação e Controle Social no SUAS	1.900 participantes
VIII Conferência Nacional de Assistência Social	De 07 a 10 de dezembro de 2011	Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores	Informação não disponível
IX Conferência Nacional de Assistência Social	De 16 a 19 de dezembro de 2013	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS	2.700 participantes
X Conferência Nacional de Assistência Social	De 07 a 10 de dezembro de 2015	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026	Informação não disponível

Fonte: Pereira Flores, 2016

Conforme podemos observar, considerando a realização bianual das conferências nacionais, nas edições de 2001, 2007, 2011 e 2015, não foram encontrados dados públicos sobre a quantidade de participantes. Já os temas abordados, a participação e o controle social tiveram espaço somente na edição de 2009.

Pereira Flores (2016), em recente pesquisa sobre as instâncias de participação no SUAS, aponta para a existência de um universo de 5.565 conselhos no Brasil. Em relação ao perfil e à quantidade dos participantes nas Conferências de Assistência Social, nos três entes da federação, não foram localizados dados públicos. Contudo, a mesma autora salienta que os dados atuais possibilitam a análise da realidade da participação na Política de Assistência Social, ainda, exclusivamente de forma quantitativa, deixando em aberto uma lacuna a ser superada em relação à apuração da qualidade da participação.

Dada a importância do tema e os desafios para a implantação do SUAS, buscam-se alternativas de mobilização aos usuários, trabalhadores e à sociedade em geral, com vistas a fomentar um novo modelo de operacionalização das políticas públicas. Diferentemente de um processo que historicamente o Estado outorgou às deliberações frente à sociedade, entende-se a necessidade de tencionamento a essa realidade. Dessa forma, colocam-se as seguintes estratégias de fortalecimento e promoção da participação social:

I - fixação das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para com o controle social; II - planejamento das ações do conselho de assistência social; III - participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional; IV - convocação periódica das conferências de assistência social; V - ampliação da participação popular; VI - valorização da participação dos trabalhadores do SUAS; VII - valorização da participação das entidades e organizações de assistência social. (BRASIL, 2012, 44).

A fim de não somente apresentar o que está posto em relação ao tema sob forma de diretrizes e/ou documentos oficiais, relacionamos a proposta de investimento do Estado brasileiro com a de investimento do Estado Colombiano, na América Latina, referente aos desafios da participação social. Nesse caso, a experiência colombiana (LAHERA, 2012) sugere que,

1) Ampliación del conocimiento sobre los ámbitos de participación; 2) Difusión del información; 3) Generación de capacidades para participar; 4) Programas específicos para consolidar La participación; 5) Fortalecimiento de las organizaciones civiles; 6) Promoción del controle social como componente de La gestión pública; 7) Institucionalización e evaluación de la participación ciudadana. (p. 109)

Apreende-se com essa experiência que aspectos como a ampliação do conhecimento sobre os hábitos de participação de determinadas regiões do país, a participação como componente da gestão pública e o processo de institucionalização e, sobretudo, de avaliação ainda não se constituem como realidade na operacionalização das políticas públicas, em especial o SUAS, no Brasil.

Tendo em vista o processo sociocultural da formação do Estado brasileiro, demarcado pela forte presença do patrimonialismo, da burocracia e da centralização das ações, fora creditada à população o papel de coadjuvante e 'recebedor' das suas ações e programas. Buscando tencionar a lógica de 'cima para baixo' das ações do Estado, prioriza-se a participação dos usuários do SUAS. Conforme salientado nas diretrizes do SUAS (BRASIL, 2012)

O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais (p.46).

A respeito do tema para o SUAS, além dos espaços das conferências e conselhos, buscam-se outras estratégias para o fortalecimento dos usuários.

Passando a participação a compor, não um instrumental a ser 'acionado' em meio à implantação de algum programa, mas uma metodologia de trabalho social com as famílias e indivíduos. Considera-se que envolve também os processos de avaliação e acompanhamento interno do SUAS, bem como a articulação com movimento sociais e populares. Assim,

Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I - coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II - comissão de bairro; III - fórum; IV - entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 37/41 problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS (BRASIL, 2012: 48).

Nesse sentido, nosso entendimento de participação social corrobora com Lahera (2012) na medida em que se refere "a la posibilidad que personas o grupostienen para influir, hacerse presentes em la agenda pública y tambien em la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas" (p. 106). Considerando as possibilidades desse processo, as alternativas políticas e sociais colocadas em marcha seriam,

1) Una distribución más equitativa del poder y uma mayor visibilidad de los problemas sociales; 2) Es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las instancias que los agrupan pueden valer sus opiniones; 3) Representa un complemento indispensable de La burocratización de los actos gubernativos; 4) De hacer presentes los diferentes grupos, tanto em sus demandas específicas como suvisión del mundo (LAHERA, 2012: 106-107).

Somado a isso, Souza e Lamounier (2010) alertam-nos para o grande equívoco após a Constituição federal de 1988 por parte da representação política do Estado, bem como da bibliografia especializada em não ter dado o merecido e adequado tratamento à questão, condenando, de certa forma, ao ostracismo um aparato institucional tão crucial. Dessa forma, o desafio da participação passa a ser um elemento central, perpassando por esforços da gestão pública do Estado, da mobilização da sociedade e da descentralização do SUAS. Neste sentido, entre outros aspectos que incidem sobre a participação, a dimensão sociocultural, para os

limites desta tese, têm relação direta. Assim, na sequência deste trabalho, iremos abordar a formação do Estado do Rio Grande do Sul, no contexto sociocultural.

5 A FORMAÇÃO SOCIOCULTURAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em relação à formação do Estado do Rio Grande do Sul, inicialmente, atente-se para o aspecto da sua tardia integração com o restante do Brasil (PESAVENTO, 1980). Embora o solo gaúcho tenha sido descoberto no século XVI, em virtude das expedições de exploração do pau-brasil, somente do século XVII é que se deram as primeiras iniciativas de expansão do sul. Em grande parte, o cenário vincula-se ao processo de transição do capitalismo no contexto europeu, período este conhecido no jargão marxista como a “fase de acumulação primitiva do capital”. As atenções, nesta fase, estavam voltadas para nações com o potencial de oferecer à metrópole riquezas já prontas (minerais, por exemplo) ou formas de produção agrícolas, segundo as necessidades comerciais (como açúcar, por exemplo). Desta forma, o caráter tardio, neste caso, pode ser contextualizado neste plano geral da economia na medida em que o Rio Grande do Sul não se constituía atrativo em nenhum dos casos (PESAVENTO, 1980).

O processo de colonização do Rio Grande do Sul foi marcado pelo contingente de índios e escravos, de imigrantes açorianos, alemães e italianos e, mais tarde, por russos e poloneses. Em relação à localização geográfica e à ocupação do espaço físico, somado à existência de muitos limites territoriais e às constantes disputas entre portugueses e espanhóis, a divisão do Rio Grande do Sul só foi definida no final do século XIX (BAQUERO; PRÁ, 2007).

As primeiras tentativas de ocupação das terras do sul deram-se por meio das iniciativas conhecidas como as Missões Jesuítas (1605), constituindo-se na dissolução das missões no Paraguai, que representou uma importante fonte de mão de obra, onde os padres jesuítas ‘aldeavam’ os índios por meio do adestramento e obediência ao trabalho (PESAVENTO, 1980). Em seguida, por volta do ano de 1640, os bandeirantes, entrando em solo gaúcho, atacam as Missões interessados no trabalho aborígine, culminando no abandono dos Jesuítas, levando consigo os índios, deixando um imenso rebanho de gado. Desta forma, “estava lançado o fundamento econômico básico de apropriação da terra gaúcha: a preia do gado xucro” (PESAVENTO, 1980:9).

Com o retorno dos Jesuítas em 1682 e com a atividade predatória e indiscriminada sobre o gado, os padres passam a constituir uma importante base econômica, fundada na produção da erva mate, denominada de Os Sete Povos das

Missões²⁵ (PESAVENTO, 1980). Por meio de um regime de comunidade primitiva e sob a orientação e fiscalização dos jesuítas, os índios, para além da produção da erva mate, dedicavam-se a criação de gado, trabalhos de fiação, tecelagem, metalurgia, entre outros. Contudo, este centro econômico, passando a ter uma produção desenvolvida e autônoma, direcionando os impostos para a Companhia Geral, em Roma, foi objeto de disputas entre Portugal e Espanha por meio do Tratado de Madrid de 1750. Mais tarde, os jesuítas passam a ser expulsos por Portugal em 1759 e pela Espanha em 1767 e tendo suas propriedades confiscadas (PESAVENTO, 1980).

A relativa simplicidade da estrutura rio-grandense seria alterada em meados do século XVII, quando Portugal, depois de perder o comércio nas Índias, procurou manter sob controle o processo de ocupação do território sulino com a adoção de terras, conhecidas como “As Sesmarias”²⁶ e, mais tarde, por meio do incentivo à vinda de imigrantes europeus.

Desta forma, a fim de incentivar a colonização do solo gaúcho, o governo provisório de Portugal optou pela doação de sesmarias aos Açores, na época conhecidos como “os casais d’El Rey”, que se espalharam irregularmente pelo Estado, na região estendida de Tramandaí até Viamão, passando por Gravataí (PESAVENDO, 1980). Assim, possibilitava, por um lado, o povoamento da província e a defesa das fronteiras; por outro lado, favorecia o desenvolvimento da grande propriedade, que iria monopolizar o contexto econômico do Rio Grande do Sul (BAQUERO; PRÁ, 2007). Dedicando-se ao cultivo do trigo, os açorianos contribuíram para impulsionar a economia da província. Por vários motivos, entre eles de falta de infraestrutura, essa economia não se expandiu, cedendo lugar aos poucos para a indústria pecuária, ocupando um lugar importante na produção da riqueza.

Nesse sentido, o Estado manteve-se afastado dos principais centros econômicos do país. Essa situação começou a se alterar com as atividades de mineração na zona de Minas Gerais e com o surgimento de um mercado interno. É quando o gado do Rio Grande do Sul começa a ser comercializado, tornando-se

²⁵Na época, formado pelas localidades de São Borja, São Nicolau, São Miguel, São Luiz Gonzaga, São Lourenço, São João Batista e Santo Ângelo (PESAVENTO, 1980).

²⁶Constituíam de terras devolutas, medindo 3 léguas por 1, aproximadamente 1300 hectares (PESAVENTO, 1980).

esse o primeiro elemento de integração econômica com o centro do país (BAQUERO; PRÁ, 2007).

O cenário passa a ser modificado com presença de imigrantes de origem europeia na segunda metade do século XIX. Organizados em minifúndios, tornaram possível o desenvolvimento de uma economia agrícola com a capacidade de produzir alimentos para abastecer os mercados local e regional, nas palavras de Baquero e Prá (2007), formando um “tipo” de sociedade gaúcha, pois, para os autores, a composição social heterogênea que emergiu durante o período colonial, formada pelas atividades da pecuária (estancieiros/charqueadores/escravos) e a agricultura (pequenos agricultores), deu origem à ‘dois tipos’ de sociedade. A “primeira “mais hierarquizada”, composta por latifundiários de origem nativa, peões e escravos; e a outra “mais igualitária”, constituída por pequenos proprietários de origem europeia.

Neste sentido, vislumbra-se que a região mais claramente identificada com o processo de imigração e de colonização localiza-se na metade Norte do Estado. Em termos de superfície, a “metade” Sul é cerca de 20% maior que a “metade” Norte, mas, em 1920, o número de habitantes das duas partes era mais ou menos igual. Já pelo censo demográfico de 1940, o Norte apresentou uma população 50% superior à do Sul (GERTZ, 2006).

Do ponto de vista econômico, a produção agrícola apontava para uma relação favorável ao Norte, em um percentual de 65% contra 35%; naquilo que tange ao capital industrial investido, essa relação era de 53% versus 47%; quanto à renda interna municipal, de 52% versus 48% – dados que indicam que o Estado encontrava-se em um claro processo de deslocamento de seu peso demográfico, mas, também, econômico para a “metade” Norte (GERTZ, 2006).

Do ponto de vista cultural, vislumbra-se uma valorização desta região na medida em que, na década de 1970, com o apoio do governo do Estado, formam-se comemorações em razão do biênio na imigração, sendo evidenciado os 150 anos da colonização alemã e os 100 anos da colonização italiana. As identidades culturais das duas colonizações passam a ser bem mais exploradas, seja pelas festas típicas, a Oktoberfest e a Festa da Uva, do Vinho, do Queijo, bem como a retomada de manifestações populares tradicionais, como o “filó”, de origem italiana e a valorização da arquitetura das casas de Quanto aos imigrantes alemães, a partir

do estímulo do Governo português à imigração²⁷, objetivando não só a colonização do território, mas também expandir as pequenas propriedades e, assim, conter o avanço do latifúndio. Estes chegaram, em 1825, em São Leopoldo²⁸. Além do plantio de milho, feijão, batata, mandioca, e trigo, as colônias produziam também tocinho e banha. O crescimento da agricultura comercial alemã processou-se de tal forma que, a partir dos anos de 1870, já se encontrava em condições de produzir para o centro do país (BAQUERO; PRÁ, 2007). Por outro lado, Baquero e Prá (2007) constataam que, aos imigrantes, fora dispensado o mesmo tipo de tratamento dado aos escravos negros, sendo submetidos a um regime de trabalho que se assemelha ao de semiescravidão.

A partir dos setores básicos da sua economia, pecuária tradicional e agropecuária colonial, o Rio Grande do Sul passou a abastecer dois mercados distintos: um formado por ex-escravos com o charque e outro pelos imigrantes italianos, com produtos provenientes da zona colonial do Estado. No processo que vai do plantio até a comercialização, os imigrantes alemães, na sua maioria, ocupavam-se de atividades comerciais. Já os imigrantes italianos dedicavam-se mais às atividades de produção.

Se é verdade que o desenvolvimento econômico acabou levando a uma grande diferenciação social entre os mais ricos e os mais pobres, na denominada “Serra gaúcha” que se transformou em um grande centro industrial, também é verdade que durante muitos anos essas comunidades caracterizaram-se por uma relativa igualdade social, a qual ainda sobrevive em muitas regiões que não experimentaram um processo acentuado de industrialização (GERTZ, 2006). Essa igualdade relativa criou, nestes municípios, tradições democráticas que sobrevivem até hoje. No *ranking* com os Índices de Desenvolvimento Humano-IDH²⁹ dos municípios gaúchos, estes aparecem no topo, com o IDH considerado alto, a saber: Carlos Barbosa (0,796), Garibaldi (0,786), Ivoti (0,784) e Caxias do Sul (0,782) (ATLAS BRASIL, 2017).

²⁷ O estímulo deu-se por meio da concessão gratuita de sementes, ferramentas e, sobretudo, terras (GIRON; BERGAMASCHI, 2004).

²⁸ Na colônia situada na Real Fitoria do Linho Canhamo (São Leopoldo) entram 5.350 imigrantes alemães no Brasil, recebendo cada família 160 mil braças quadradas de terra, correspondente a 77 hectares (GIRON; BERGAMASCHI, 2004).

²⁹ O índice varia de 0 a 1 seguindo as seguintes faixas de classificação: Muito alto, de 0,800 a 1,000; Alto, de 0,700 a 0,799; Médio, de 0,600 a 0,699; Baixo, de 0,500 a 0,599; Muito baixo, de 0 a 0,499.

5.1 A PARTICIPAÇÃO DOS IMIGRANTES ALEMÃES E ITALIANOS NO CONTEXTO GAÚCHO

Inicialmente, considera-se que, anterior à chegada dos imigrantes e seus descendentes, o território gaúcho já era ocupado por populações tradicionais do Estado, de origem portuguesa, açoriana, negros de origem escrava, índios e indivíduos resultantes da miscigenação desses vários grupos (GERTZ, 2006). Entre os grupos de imigrantes que mais fortemente marcaram a paisagem humana, socioeconômica, política e cultural do Estado, em sua configuração até a atualidade, estão os alemães, italianos e poloneses (GERTZ, 2006). Em termos de números, a chegada dos imigrantes ao Estado mostra-se expressiva na medida em que, segundo os censos de 1920 e 1940, a população do Rio Grande do Sul era de 2.600.000 habitantes. Já os imigrantes eram calculados em 850.000, representando 32% da população total do Estado (GERTZ, 2006).

Apesar da importância destas atividades para a economia regional, os alemães permaneceram aliados do processo político até a promulgação da Lei Saraiva em 1881, que concedia aos estrangeiros naturalizados o direito de votarem e serem votados. Segundo Baquero e Prá (2007), a participação limitava-se em estabelecer a ligação entre a massa de pequenos proprietários e a oligarquia pecuarista, barganhando atendimento às necessidades dos imigrantes em troca de seu apoio à política vigente.

Em relação aos imigrantes italianos, provenientes do norte da Itália, região mais atingida pela crise econômica, chegaram ao Rio Grande do Sul por volta de 1875. Em solo gaúcho, encontraram uma policultura e uma rede comercial monopolizada pelos alemães. Recebendo propriedades na encosta da serra, essas localidades eram de difícil acesso e menores do que as recebidas pelos alemães, sendo possível a produção de um único artigo: o vinho (BAQUERO; PRÁ, 2007).

O fato dos italianos permanecerem isolados dos gaúchos, fruto do sistema de colonização a que foram submetidos, favoreceu a formação de uma homogeneidade cultural. O atraso na penetração do português nas colônias deve-se ao isolamento, à falta de escolas e não teve nenhuma relação com o espírito de "italianidade" (BAQUERO; PRÁ, 2007).

A colonização italiana, no entanto, expandiu-se rapidamente em termos geográficos na busca por terras mais férteis. Este deslocamento possibilitou que,

aos poucos, fosse ocupada a maior parte do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. O povoamento em parte do território gaúcho dotou a estrutura fundiária do sul de tamanha originalidade a ponto de diferenciá-la de todos os sistemas agrários do Brasil. Nessa direção, a sugestão de Baquero e Prá (2007) ajuda-nos a compreender os contrastes regionais da sociedade gaúcha, pois os colonos europeus tiveram um papel preponderante, não só em termos de ocupação do solo, mas, também, na dinamização da economia do norte do Estado e, em especial, para a formação de uma sociedade mais distinta daquela estabelecida no sul pelos pecuaristas. Dessa, nas palavras de Baquero e Prá (2007), “o quadro viria a se tornar uma das características da futura configuração espacial da economia gaúcha: um norte mais dinâmico e economicamente mais diversificado e um sul de crescimento lento e de estrutura produtiva mais especializada” (p. 45).

Isso fica evidente dada à existência de uma estrutura social dicotomizada por estancieiros de um lado e colonos imigrantes, peões, posseiros e agregados de outro. Sob essas circunstâncias, não é de estranhar o fato de que, enquanto setores ligados à agricultura contribuíram para o crescimento econômico do Estado, segmentos ligados à pecuária tenham se encarregado da tarefa de gerir o Estado politicamente (BAQUERO; PRÁ, 2007). Nessa direção, os autores supracitados, fazendo uma análise do cenário de desenvolvimento desigual do Rio Grande do Sul, sugerem que aos colonos e imigrantes estrangeiros foi obstaculizada uma maior participação política; já outros grupos sociais não tinham possibilidades de atuação dentro de uma estrutura de dominação tradicional.

Como conseqüência, constata-se a existência de um sistema político fechado e de uma sociedade civil marcada por processos de representação pouco participativos. A ausência de outros segmentos sociais no processo político, bem como a sujeição às leis e instituições excludentes fez com que o poder fosse absorvido pelas camadas dominantes (BAQUERO; PRÁ, 2007). Essa falta de participação política pela sociedade, como elemento importante na formação sociocultural do Estado, irá se perpetuar na constituição das futuras formações dos municípios gaúchos.

5.1.1 A formação sociocultural do município de Novo Hamburgo

A colonização alemã no Estado do Rio Grande do Sul teve início em 25 de julho de 1824 com a chegada dos primeiros imigrantes que desembarcaram no Porto das Telhas, em São Leopoldo. De São Leopoldo, parte dos primeiros imigrantes deslocou-se para a cidade de Novo Hamburgo, em novembro de 1824, instalando-se nos territórios de Hamburgo Velho e Lomba Grande³⁰. É importante ressaltar que o povoamento de Novo Hamburgo teve início com os índios Charruas e Minuano e com a marcante presença do negro, embora a literatura oficial sobre a formação sócio-histórica do município tenha dado pouco atenção a este aspecto (NUNES; ROCHA; MAGALHÃES; KUHN JUNIOR, 2013).

Assim, apesar da formação sociocultural da cidade não contar exclusivamente pela 'cultura alemã', segundo Schütz (1976), as características de uma população ordeira, senso decidido, pacífica, forte e empreendedora, influenciariam diretamente o desenvolvimento socioeconômico da cidade. Outras características como um povo religioso e com forte espírito comunitário, mais precisamente a segunda, pouco foram desenvolvidas dado o processo de industrialização da cidade, sendo os antepassados 'fortemente obreiros' (SCHÜTZ, 1976).

Desde a chegada dos primeiros colonos alemães, a educação foi sempre uma preocupação. Devido à falta de estrutura física, as primeiras aulas eram ministradas nas próprias casas, cedidas pelos moradores, e ministradas por colonos mais velhos que não poderiam se dedicar à lavoura. As aulas versavam sobre os aspectos da economia doméstica e a educação para o lar. Em 1866, é fundado o "Tochterpensionat", o primeiro internato do lugarejo. O mesmo internato mais tarde iria se tornar a Fundação Evangélica, importante estabelecimento de ensino do município (SCHÜTZ, 1976). Paralelo a esse segmento, o imigrante alemão também buscou difundir a sua cultura por meio de um largo conjunto de associações de classe, de centros de recreação e diversas associações.

Entre as primeiras dificuldades encontradas pelos primeiros imigrantes destacam-se a falta de qualquer meio de transporte, do conhecimento de manejo da

³⁰ De 1824 a 1830, chegaram 4.856 imigrantes, sendo 1.073 solteiros e 815 famílias. Outros imigrantes foram beneficiados com lotes de terra nas cidades de Estância Velha, Dois Irmãos, Bom Jardim e Quatro Colônias. Na sua maioria, os imigrantes foram beneficiados com 160 lotes, concedidos pelo Governo.

terra e de apoio do governo. O aspecto da linguagem, inicialmente, obrigou os imigrantes ao isolamento e a se organizarem em colônias. Com a necessidade de comercialização do excedente dos produtos de necessidades básicas, aos poucos, o português fora introduzido no cotidiano das colônias.

Do ponto de vista econômico, a agricultura teve grande importância nos primeiros anos da chegada dos imigrantes. Primeiramente plantando para o seu sustento, os colonos passaram a produzir excedentes importantes para a formação dos primeiros comércios³¹. A colonização alemã contribuiu para o desenvolvimento da região, pois essa nova economia diversificada possibilitou a formação de um mercado na contramão da economia pastoril e latifundiária, predominante no Estado. Com o passar dos anos, a agricultura foi perdendo lugar para a indústria, em especial a têxtil e calçadista.

A posição geográfica contribuiu para o desenvolvimento da cidade, a antiga estrada de tropas que descia a serra bifurcava entre o Vale do Rio Caí e a capital do Estado. Dessa forma, nas primeiras décadas do século XX, a localidade de Hamburgo Velho já tinha bastante importância comercial, exportando produtos da região para Porto Alegre³². Um importante personagem dessa época era o “Musterreiter”, que visitava as casas, montado a cavalo, entregando e recebendo encomendas. Dessa forma, a localidade de Hamburger Berg, ou Hamburgo Velho, já tinha feições de povoado. Em 08 de maio de 1875, através da Lei nº. 1000, Hamburger Berg foi elevada à freguesia e distrito de São Leopoldo, passando a se chamar Nossa Senhora da Piedade de Hamburger Berg. No ano seguinte, fora concluída a Primeira Estrada de Ferro do Estado que ligava Novo Hamburgo aos municípios de São Leopoldo e Porto Alegre (SCHÜTZ, 1976).

³¹ Cultivavam mandioca, milho, feijão, banana, ananás, batata-inglesa, laranja e bergamota.

³² É importante ressaltar que outros fatores, igualmente importantes, contribuíram para o desenvolvimento econômico da cidade, entre eles: meio físico adequado ao homem; proximidade dos centros urbanos; presença de matéria prima abundante (couro); desenvolvimento rápido do comércio, formatando o mercado interno e presença de mão de obra artesã. Essa última teve papel determinante (Schütz, 1976).

Figura 5 – Localidade de Hamburgo Velho



Hamburgo Velho, 1911

Fonte: <https://sites.google.com/site/minhaprendizagem/historia-de-novo-hamburgo>

Em relação ao nome da cidade, inicialmente por influência dos primeiros moradores provenientes da cidade de Hamburgo, na Alemanha, o local passou a ser chamado de “morro do hamburguês”, ou Hamburger Berg. Em 1919, em virtude da construção da estrada de ferro que ligava Porto Alegre à zona baixa de Novo Hamburgo, a concessionária responsável pela construção, passou a chamar de “New Hamburgo”, ou Novo Hamburgo.

Figura 6: Chegada do trem a cidade de Novo Hamburgo

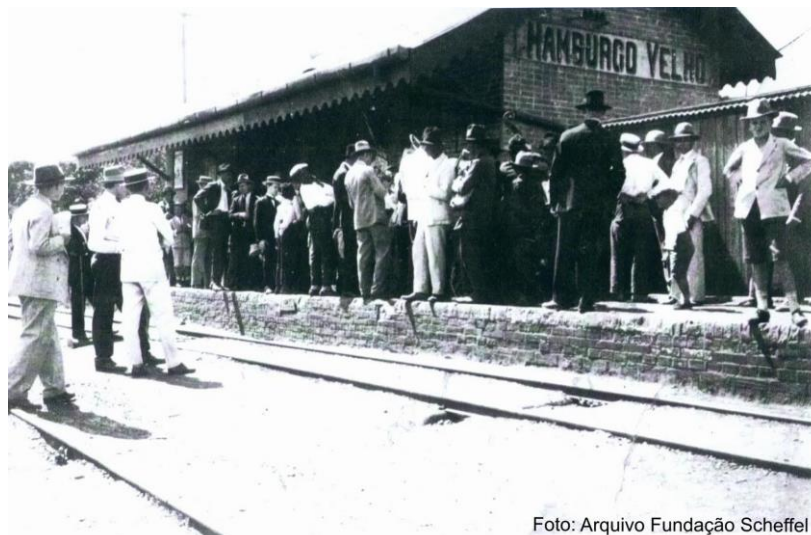


Foto: Arquivo Fundação Scheffel

Estação férrea construída no final da década de 1870

Fonte: <https://sites.google.com/site/minhaprendizagem/historia-de-novo-hamburgo>

O processo de emancipação de Novo Hamburgo iniciou-se ainda no período republicano, sendo no ano de 1897 encaminhado um memorial ao Presidente do Estado, Borges de Medeiros. Por meio de iniciativas de mobilização dos poderes públicos de São Leopoldo e do Estado e constantes disputas políticas e econômicas, em 05 de abril de 1927, pelo Decreto 3818, o Presidente do Estado criava o Município de Novo Hamburgo. Nesse período, o município estava dividido em quatro distritos, sendo eles: Novo Hamburgo, Hamburgo Velho, Floresta Imperial e Lomba Grande.

Para além do trabalho agrícola, os imigrantes alemães foram se dedicando a outros ofícios, como ferreiros, seleiros e sapateiros.³³ Esse último setor da economia levava a cidade a desenvolver-se basicamente por meio da indústria do calçado. Este crescimento ocorreu de forma bastante rápida, o que levou o município a ser reconhecido como a Capital Nacional do Calçado. Esta característica logo foi incorporada pelas cidades vizinhas, dando início ao chamado setor coureiro-calçadista. Segundo Schütz (1976), um dos expoentes nesse setor fora Nicolau Becker. Estabelecendo-se na região de Hamburgo Velho, abriu um curtume e uma selaria.

Nos anos de 1908 é inaugurada a primeira fábrica de calçado do município, tendo como proprietário Pedro Adans Filho, sendo considerado pioneiro no ramo calçadista na região (Schütz, 1976). Apenas para ilustrar o crescimento desse importante ramo produtivo, em meados dos anos 1960, a cidade tinha 962 fábricas de calçados, com 30.724 mil empregados. Segundo Schütz (1976), em 1984, o setor coureiro-calçadista da cidade contava com 1.684 indústrias com 122.962 operários. Somado a esse ramo produtivo, outros mercados já estavam consolidados, nas áreas de metalurgia, mecânica, têxtil, couro, madeira, entre outros.³⁴

O crescimento populacional foi bastante acentuado na segunda metade do século XX, pois os 8.520 habitantes em 1920 somam, na década de 1980, 205.617 habitantes. Em especial, na década de 1970, a produção industrial de sapatos passava a ser direcionada à exportação, principalmente aos Estados Unidos. A

³³O primeiro sapateiro de Novo Hamburgo foi Henrique Schafer. A primeira ferraria foi aberta por Henrique Müller. O primeiro alfaiate foi Cristiano Kolrausch. Os primeiros negociantes foram Luiz Kersting e Carlos Zimmermann (Schütz, 1976).

³⁴Para exemplificar a importância do chamado Setor Coureiro-Calçadista da região, em meados dos anos 1980, somando todos os ramos de produção, a cidade contava com 1765 indústrias, empregando 46.391 mil empregados (Schütz, 1976).

inserção no mercado internacional colocou a cidade em uma nova fase: a da produção industrial em massa de calçados para o mercado externo. Nessa nova fase de desenvolvimento, novas frentes de trabalho foram abertas. Nesse contexto, “a cidade se torna o sonho de milhares de migrantes expulsos do campo” (BRISCH, 2003, p. 77).

Figura 7: A cidade de Novo Hamburgo atualmente



A cidade de Novo Hamburgo atualmente

Fonte: https://www.google.com.br/search?q=imagens+sobre+a+forma%C3%A7%C3%A3o+sociocultural+de+novo+hamburgo&espv=2&biw=1517&bih=735&site=webhp&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwirz68oNvRAhWBjpAKHQYCDAEQ_AUIBigB#tbn=isch&q=imagens+do+trem+de+novo+hamburgo+hoje&imgcrl=1CArAvDLIYxuM%3A

A partir dos anos 1990, até a atualidade, constata-se uma grande retração no setor coureiro-calçadista, atrelado a vários fatores econômicos atrelados a material-prima, máquinas e equipamento, incentivos fiscais, custo da mão de obra, taxas de câmbio, aumento do dólar e concorrência com os produtos chineses e, mais recentemente, a denominada “crise do Estado”, desdobrando no cenário de demissões em massa e enfraquecimento de outros setores da economia. Cenário este que contribui para o aprofundamento das demandas sociais e, entre outros, o crescimento da violência.

5.1.2 A formação sociocultural do município de Caxias do Sul

A colonização italiana no Brasil remonta o final do século XIX, tendo seu apogeu nos anos de 1874 e 1875. Estima-se que entre os anos de 1869 e 1962 24

milhões de italianos tenham saído da Europa. No Brasil, chegaram ao Rio de Janeiro. Após, seguiram para Porto Alegre, para enfim, desembocar, em pequenas embarcações nos territórios conhecidos hoje como Montenegro, São Sebastião do Caí e Rio Pardo³⁵. Os “*contadini*”³⁶, como eram chamados os imigrantes, não foram incluídos no sistema de unificação da península italiana. Na Itália, os novos arranjos produtivos praticamente destruíram o pequeno artesanato, exigindo uma mão de obra qualificada para a grande indústria, expulsando um contingente de agricultores do campo.

No Rio Grande do Sul, entre 1875 e 1914, chegaram a aproximadamente 80 mil imigrantes, financiados por autoridades brasileiras. Conde D’Eu (hoje Garibaldi), Dona Isabel (hoje Bento Gonçalves), Silveira Martins (hoje Santa Maria) e Colônia de Caxias (hoje Caxias do Sul) foram as primeiras colônias italianas no Rio Grande do Sul.

Figura 8: Distrito de Santa Teresa – Caxias do Sul



Distrito de Santa Tereza, 1880

Fonte: <http://www.vivaovinho.com.br/nossos-vinhos/guia-brasil-viva-o-vinho/cabral-bras-cubas-tavares-e-pachecoos-portugueses-e-seus-vinhos/>

³⁵A maioria dos imigrantes partiria de Gênova. A viagem tinha duração de aproximadamente um mês, feita por navios sobrecarregados, sendo as doenças frequentes e, conseqüentemente, uma mortalidade elevada. De Rio de Janeiro a Porto Alegre a viagem levava aproximadamente 10 dias. Aqui na capital os imigrantes eram alojados em prédios precários, dormiam nas ruas e praças próximas. Por fim, a travessia de Porto Alegre para a serra era feita em dois ou três dias, a pé ou com burro (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1995).

³⁶ Na sua maioria, formado por trabalhadores pobres que partiram para a América fugindo da fome, *pelagra*, baixos salários e do aluguel da terra.

Em 1875, a hoje conhecida cidade de Caxias do Sul recebia o nome de “Fundos de Nova Palmira” ou “Barracão”, devido à existência de uma edificação para o abrigo aos italianos. Em 1877, por determinação da Inspetoria de Terras e Colonização da Província do Rio Grande do Sul, a denominação oficial passa a ser Colônia de Caxias. Entre os primeiros territórios, destaca-se o “Campo do Bugre”, formado por um campo alto, sobre uma colina, onde abrigaria uma aldeia indígena. Outro território, denominado “Dante” abrigava a sede da Diretoria das Terras e, também, o único logradouro público da época: “Praça Dante”, hoje, Praça Rui Barbosa. Já a Vila Santa Teresa de Caxias passou a constituir-se no novo distrito, passando à condição de município em 1890. Em 1º de junho de 1910, em função do crescimento comercial e industrial e com a construção da estação ferroviária, a vila é elevada à categoria de município, com o nome de Caxias. Em 1945, passou a vigorar a denominação Caxias do Sul.

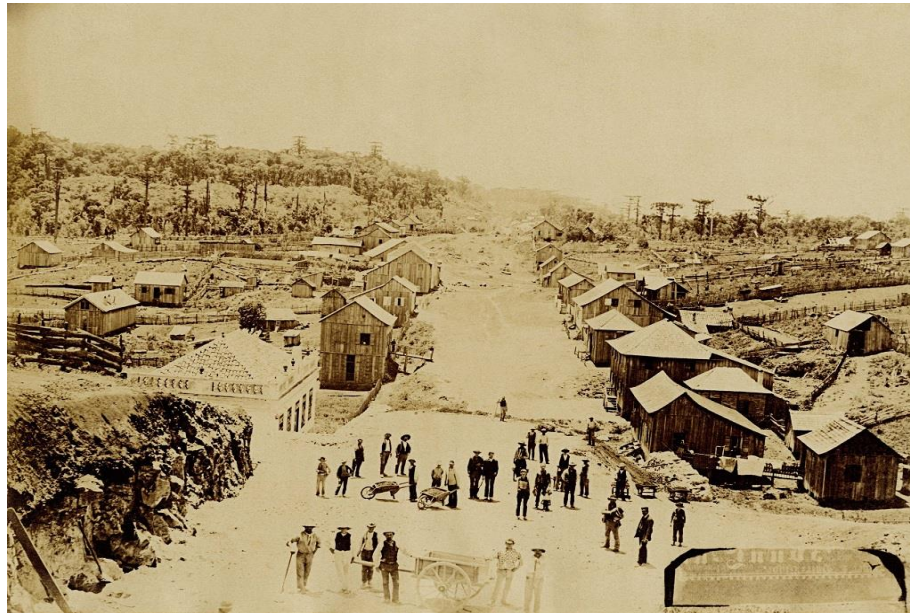
Na serra, em especial nos cenários de mata fechada, as primeiras colônias foram divididas em léguas³⁷, travessões e lotes, onde os primeiros imigrantes construíram abrigos provisórios de pau-a-pique, cobertos por galhos. Inicialmente, o imigrante construía uma casa provisória para abrigar sua família, posteriormente uma maior de pedra, madeira ou alvenaria³⁸. Aos poucos, a paisagem de mata nativa foi se modificando dando lugar ao cultivo do trigo, do centeio, do linho e das parreiras. A área dos lotes era ocupada pelo potreiro e o parreral. Criavam-se galinhas e porcos, constituindo-se também como pomar de frutas, muitas das mudas de árvores trazidas da Itália ou obtidas com os colonos alemães³⁹.

³⁷ Léguas era um quadrilátero, cortado por caminhos estreitos e irregulares, de 6 a 13 km de extensão.

³⁸ A cozinha da casa era o centro das reuniões familiares. Inicialmente construída separa da casa de dormir. Mais tarde, quando surgiram os fogões a gás, o fogo deixou de ser uma preocupação; a cozinha foi incorporada na casa. Para diminuir o isolamento, a casa era construída à beira do caminho.

³⁹ Por exemplo, as videiras o colono esmagava a uva com os pés, transportava o suco com baldes para os barris e esperava a fermentação, surgindo o vinho.

Figura 9: Colônia de Caxias – Caxias do Sul



Colônia de Caxias, início da pavimentação da Rua Júlio de Castilhos

Fonte: <http://www.vivaovinho.com.br/nossos-vinhos/guia-brasil-viva-o-vinho/cabral-bras-cubas-tavares-e-pachecoos-portugueses-e-seus-vinhos/>

Em relação à vida social e cultural, o colono, para vencer o isolamento, e, considerando a falta de recursos materiais para a prática de esportes, mobilizava as famílias para as noites de *filó*,⁴⁰ constituindo-se de momentos de confraternização, cantoria e de jogos, reunidos na casa de algum colono. Em todos os distritos, os moradores reuniram-se em mutirão para construir as capelas de madeiras⁴¹, decoradas com janelas de vidros, alfaías e um sino de bronze no campanário. O colono italiano era católico e religioso, sendo as igrejas, escolas, seminários, capelas e jornais clericais, as principais instituições culturais e políticas no meio rural (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Em meados do início do século XIX, a organização social e o isolamento dos colonos permitiram que se produzissem tudo o que era necessário para sobreviver. O excedente era trocado com outras famílias mediante a prática de escambo. Outra parte das mercadorias percorria os distritos pelos carroceiros e tropeiros, que traziam os produtos para grandes centros e portos das grandes cidades. Anuncia-se,

⁴⁰ O *filó* congregava as famílias para conviver, conversar, comer e cantar. Ao entardecer, fraternizavam as próprias experiências. Também rezavam o rosário sob uma árvore ou na casa de um morador, por ocasião de uma festa ou enterro. Nesses encontros floresceram a música, a poesia e o humorismo, próprios dos imigrantes. Os homens reuniam-se para jogar bocha, *quatrilho*, escova, *mora*, entre outros.

⁴¹ Cada capela era consagrada a um santo que, anualmente, era homenageado por meio de uma festa. Os colonos organizavam e elegiam uma diretoria que coordenava as atividades religiosas e sociais dos distritos.

assim, um novo ciclo na organização social. Em cada núcleo colonial surgiram pequenos grupos de ferreiros, seleiros, funileiros, pedreiros, sapateiros, entre outros. Nos primeiros anos, o que possibilitou o colono sustentar a sua família e a aquisição de ferramentas para o trabalho agrícola foi o trabalho na construção de estradas⁴².

Figura 10: Primeiras feiras em Caxias do Sul



Primeiras feiras no Bairro Pelegrino

Fonte: https://www.google.com.br/search?q=imagens+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+italiana+em+caxias+do+sul&espv=2&biw=1517&bih=735&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiE7e6Wp9vRAhUEIJAKHexJDREQ_AUIBigB#q=imagens+da+imigra%C3%A7%C3%A3o+italiana+em+caxias+do+sul&tbn=isch&tbs=rimg:CX-tZ4tCcAPcljh2KFhfWw

Em relação ao processo político, a autoridade nas recém fundadas colônias ficava representada pelo engenho chefe Diretor da Colônia. Conforme a legislação, a participação dos colonos dava-se por meio de uma Junta Governativa, composta pelo Diretor Chefe, o médico e seis colonos escolhidos entre os proprietários de lotes. Na prática, observa-se uma administração centralizada no Diretor da Colônia (PMCS, 1981). Em 1886, a colônia recebeu o seu primeiro administrador distrital (cargo hoje de subprefeito), João Muratore, nomeado pela Câmara Municipal de São Sebastião de Cai. Até a nomeação de João Muratore, a administração da colônia era feita pela Comissão da Terra e Mediação dos Lotes que, mesmo após a chegada do subprefeito, continuava a ter influência.

⁴² A remuneração era pega Comissão de Terras da Colônia e, correspondia a mil réis por 15 dias de trabalho.

A primeira experiência por voto direto ocorreu em 1896, sendo leito José Candido Campos Junior, para o cargo de Intendente⁴³. Em 1894, a cidade teve a primeira legislação eleitoral, tendo como critérios para a participação da população possuir a nacionalidade brasileira, ser alfabetizado ter mais de 21 anos. Dessa forma, o preenchimento de cargos públicos por imigrantes ficou restrito, sendo esses cargos ocupados até o início do século XIX pela população de origem lusa. Assim, a participação política dos colonos italianos não se traduziu em preenchimento de cargos públicos, mas somente à eleição de representantes no Conselho Municipal (PMCS, 1981).

Do ponto de vista econômico, em 1890, já existiam pequenas indústrias, localizadas no Distrito de 5ª Léguas de Caxias⁴⁴. Em meados de 1900, três setores dominavam, representando 61% da produção local: a indústria tritícola, a indústria vinícola e a indústria madeireira. A vitivinicultura transformou-se: o vinho produzido artesanalmente, na cantina caseira, passou a ser fabricado por estabelecimentos vinícolas, dando início a um complexo de atividades, desde produção de parreiras, tanoeiras, vidrarias, empalhamentos de garrafões, entre outras. Por volta de 1920, paralelo à ascensão do vinho, outras indústrias caxienses surgiram em especial a metalúrgica, a química, indústrias de erva mate, de velas, de cola e de tecidos.

O costume do *minorato*⁴⁵, aliado ao constante fluxo de entrada de imigrantes, esgotou rapidamente os lotes disponíveis, forçando a expansão colonial e a formação de novos núcleos italianos de Antônio Prado, Guaporé, Encantado, entre outros. A imigração também atravessou o Estado do Rio Grande do Sul, chegando ao oeste de Santa Catarina e ao norte do Paraná. Os núcleos transformaram-se em cidades, impulsionados pelo telégrafo, pelo telefone, pelas estradas de ferro, pela energia elétrica e os rádios.

⁴³ A eleição marcada para 15 de novembro fora transferida para 1º de dezembro. Um grupo de revoltosos destituiu a Junta Governativa e tomou posse da Intendência, permanecendo até 14 de dezembro. Estima-se que um grupo de 300 colonos organizados em frente ao prédio da Intendência exigiam a entrega do arquivo e da administração pública. Os motivos da rebelião teriam sido a taxaço do Imposto Colonial imposta à população e a desconfiança nos negócios públicos (PMCS, 1990).

⁴⁴ Registra-se 5 moinhos, 2 cervejarias, 1 ferraria e 1 serraria (PMCS, 1981).

⁴⁵ Os pais dotavam os filhos com terra e as filhas com o enxoval que consistia em uma máquina de costura, uma arca com roupas, uma vaca ou uma mula (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Figura 11: A cidade de Caxias do Sul atualmente



A cidade de Caxias do Sul atualmente

Fonte: https://www.google.com.br/search?q=imagens+de+caxias+do+sul+hoje&espv=2&biw=1517&bih=735&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwibvPirNvRAhVJmJAKHTJSBVEQ_AUIBigB#q=imagens+de+caxias+do+sul+hoje&tbm=isch&tbs=rimg:CSu70FgsIVzZljhPPeMc1u21hZIKfCowNktQpm4xetotcmJtdBYXj3aB95J_19PDhilhuX2o6wAob2A7vrbE2nfHlpSoSCU894xzW7bWFEcdYKn8DUfplKhIjMUp8KjA2S1ARM4OL9fF0qEgmmbjF62i1yYhE4hc7dqzD3vSoSCW10FhePdoH3ES-UBGmxLqeIKhIjkn_108OGLiG4R1jsSMtBP-DkqEglfajrAChvYDhHEAlxnIWxoMioSCetsTad8eWIEbIRWk6WUOL&imgcr=mUp8KjA2S1CfBM%3A

Em julho de 1910, a ligação de trem entre Caxias do Sul e Porto Alegre ensejou melhores condições de vida à população e financiou a industrialização da região. Na década de 1920, a cidade de Caxias já estava interligada à economia nacional e internacional. Como importantes elementos para o crescimento econômico da cidade destacam-se a chegada da energia elétrica em 1913, a divulgação da cidade por meio da primeira edição da Festa da Uva em 1933, a inauguração da rodovia federal BR 116 e a criação, em 1967, da Universidade de Caxias do Sul-UCS (SALES, 2006).

Atualmente, a economia de Caxias do Sul está dividida entre os seguintes setores: Indústria, 64,6%; Comércio e serviços, 33,34%; e Agricultura, 2%. A economia industrial, por sua vez, está composta pelas indústrias metalúrgica de bens de capital (40%); indústria metalúrgica de bens de consumo (20%); indústria da alimentação (12%); indústria da fiação, tecelagem e vestuários (11%); indústria da madeira e moveleira (9%); e, indústria de material plástico (6,%) (SALES, 2006).

Na sequência deste estudo, após apresentarmos de forma breve os aspectos socioculturais da formação das cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, abordaremos o processo de descentralização político-administrativo da política pública de Assistência Social, como prerrogativa do SUAS, iniciado na segunda metade da década de 2000.

6 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO SUAS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) passa a definir e a organizar os elementos essenciais à execução da política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado e a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Desta forma, neste capítulo, apresentaremos o processo de descentralização político-administrativo do SUAS nas cidades de Novo Hamburgo, a partir de 2009 e de Caxias do Sul, a partir de 2010. Será abordando as principais mudanças político-institucionais impulsionadas pela organização deste sistema em níveis de atenção, pela modernização da sua gestão e pela criação dos aparelhos públicos – Centro de Referência de Assistência Social-CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social- CREAS.

Inicialmente, o entendimento do Estado com a ampliação do SUAS (BRASIL, 2005) buscou implementar um novo paradigma da gestão pública, articulado com os princípios de descentralização político-administrativa, participação da sociedade e de territorialização. Tendo em vista esse processo, merece nosso destaque o conceito de descentralização político-administrativa que, segundo as orientações da NOB SUAS (BRASIL, 2005), são

Ações organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área(p. 33).

Essa ampliação tem como objetivo estender a cobertura dos programas e serviços do SUAS nos diferentes territórios, bem como atentar ao caráter participativo da população. Este último é fundante da nova concepção sobre o SUAS, preconizado na LOAS, descrito nos cadernos de orientação e em documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e Conselho Federal do Serviço Social–CFESS. Nesse sentido, investiu-se na implantação de serviços e programas onde

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e

recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 2015, art. 1º).

Nessa direção, a compreensão de descentralização político-administrativa avança o aspecto meramente da transferência de responsabilidade para níveis inferiores de governo constituindo-se em um sistema descentralizado e participativo, pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 2012).

Dessa forma, descentralizar implica um esforço planejado entre as instâncias do Estado, a sociedade civil organizada e a população, possibilitando o diálogo que encaminha a construção horizontal de ações organizadas, com vistas ao desenvolvimento local. Dowbor (2003), atento a esse desafio, esclarece que

Se a descentralização implica jogar responsabilidades para níveis inferiores de governo – livrar-se da carga -, isso pode ser feito de maneira relativamente rápida. Mas se implica o reforço da democracia – descentralização como empoderamento – levará algum tempo, recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades. A verdadeira democracia – construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais – não acontece da noite para o dia (p. 59).

Colaborando com o debate, Lahera (2012) esclarece que o esforço da descentralização deve encaminhar melhores respostas por parte dos governos, bem como instituir mecanismos de responsabilização as instituições e a sociedade. Nesse sentido,

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de repuesta y otorga más transparência al suministro local de bienes y servicios, así como um claro incentivo a la introducion de innovaciones a La gestión fiscal local y a La mayor responsabilidade de La población en la esfera pública (p. 111).

Dito isso, considerando o processo de descentralização-político administrativa do SUAS, busca-se analisar os desafios e contratos regionais e locais postos a sua operacionalização. Na sequência, daremos ênfase aos processos de descentralização político-administrativo do SUAS nos municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul.

6.1 A DESCENTRALIZAÇÃO DO SUAS DE NOVO HAMBURGO

Primeiramente, constata-se poucos trabalhos advindos da academia que acompanhassem, por meio de avaliação, o processo de descentralização político-administrativo do SUAS, em especial para a realidade de Novo Hamburgo (MARQUES et al, 2014; MARQUES; SANTOS, 2016; MARQUES et al, 2016). De um modo geral, o campo de análise das escassas pesquisas sobre o tema pode ser classificado, em virtude dos seus objetivos, como o de análise de políticas públicas (MICELLI, 1999).

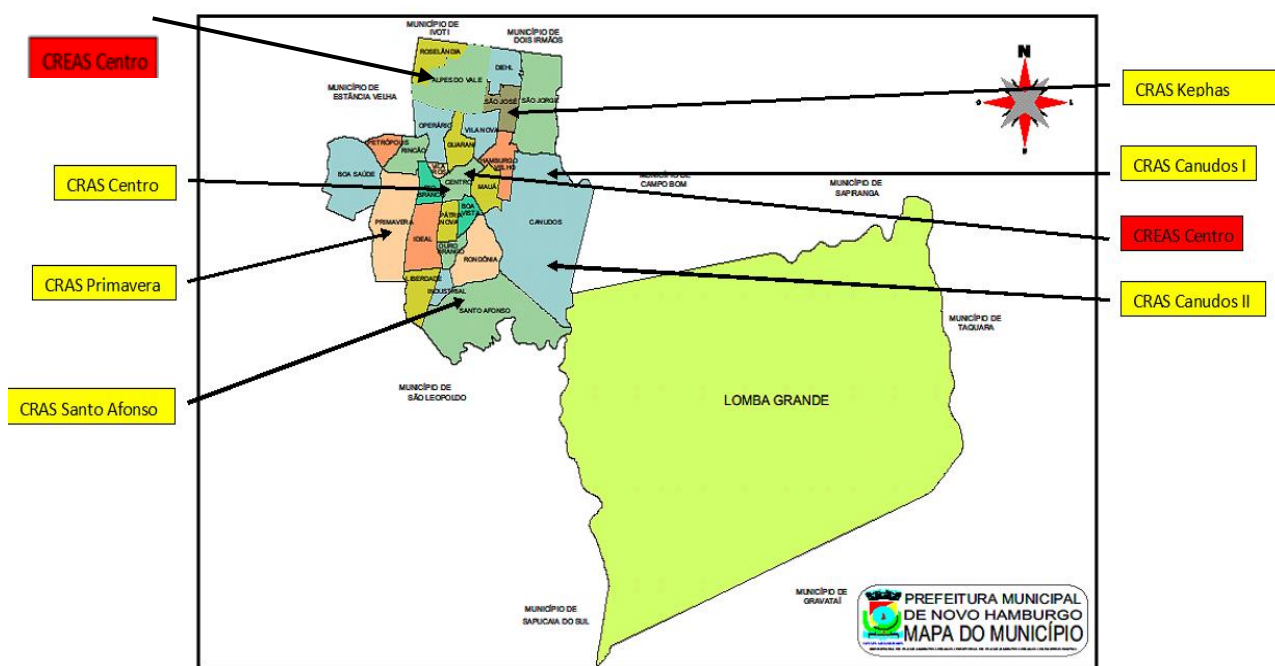
Constata-se que até os anos 2009 e, portanto, anterior ao processo de descentralização do Sistema Único de Assistência Social– SUAS, a Política Assistência Social municipal era desenvolvida político-administrativamente centralizada em três (3) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, localizados nos bairros Santo Afonso, Canudos e Kephas. Conforme recente estudo sobre a descentralização do SUAS (MARQUES, SANTOS, KUHN JUNIOR, 2014), o município realizava o atendimento a grupos específicos (BRASIL, 2005), em especial aos idosos e às pessoas com deficiência-PcD's, por meio dos serviços denominados pela administração pública de Seção do Idoso e Seção das Pessoas com Deficiência, respectivamente. Os serviços eram localizados no centro da cidade, demandando o deslocamento dos usuários que residiam nos demais territórios.

Após 2009, a gestão pública municipal busca descentralizar serviços e programas desenvolvidos pelo SUAS, atendendo por território as famílias. O processo de descentralização político-administrativa do SUAS teve início com a gestão pública chamada 'administração popular' e põe em marcha o reordenamento dos espaços de atendimento, a expansão dos programas e a oferta descentralizada dos serviços.

Os territórios que passam a receber os aparelhos públicos, ou seja, os CRAS são: Canudos II, Centro, Primavera e Lomba Grande. Destacamos que no território Lomba Grande está localizado uma Unidade de Referência de Assistência Social – URAS que, por orientação da gestão municipal, é caracterizada por ofertar programas e ações competentes aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Para além deles, são criadas as Unidades de Referência de Assistência Social – URAS, alocadas de forma complementar aos atendimentos de cada CRAS,

somando-se 7. Cada Unidade de Referência de Assistência Social – URAS está localizada nos territórios onde coexistem os Centros de Referência de Assistência Social. Ressalva se faz às URAS do território Centro, que se localizam em bairros distintos. O território de Lomba Grande tem apenas a oferta de uma URAS. No total, somam-se 13 espaços de atendimento. Ao total, a gestão municipal passa de 3 para 13 espaços de atendimento, referindo atenção às diretrizes do SUAS (BRASIL, 2005).

Figura 12 - Descentralização político-administrativa do SUAS de Novo Hamburgo



Fonte: próprio autor

Segundo a definição da NOB-SUAS (BRASIL, 2005), o município de Novo Hamburgo é considerado município de grande porte⁴⁶, podendo prospectar, entre outros, recursos financeiros junto ao governo federal para a instalação de no mínimo 4 CRAS, considerando que este passa a aportar recursos em nível de Gestão Plena⁴⁷ (BRASIL, 2005). Ressalva-se que, para o município acessar os recursos federais, deve atender a critérios de ordem técnica, estrutural-física, orçamentária e de gestão. Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo altera sua estrutura administrativa organizacional, definindo à Secretaria Municipal de

⁴⁶ Idem 13

⁴⁷ Grande Porte – mínimo de quatro (4) CRAS's, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2005, p. 102).

Desenvolvimento Social a responsabilidade de coordenar e executar a Política de Assistência Social. Com a nova estrutura político-administrativa, o município incorpora, entre outros, os princípios de descentralização e participação por meio da Lei Municipal 2.400/11, no seu art. 16, onde

Compete coordenar a política de cidadania e assistência social no âmbito do Município, considerando a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e Sistema Único da Assistência Social, que estabelecem como diretriz a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, na transversalidade das suas especificidades das pessoas com deficiências, visando à promoção de sua integração à vida comunitária, bem como à convivência familiar; dar ampla divulgação aos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, e dos critérios para sua concessão; integrar a assistência social às políticas sociais, mediante um conjunto integrado de ações de prevenção, proteção, promoção e inserção, por meio de uma rede de ações de iniciativa governamental e da sociedade civil organizada; garantir e promover os direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais da sociedade; articular o conjunto das políticas públicas que de alguma forma atinjam a juventude; executar, acompanhar, encaminhar, articular no âmbito de sua competência a demanda dos conselhos municipais, atuando em conformidade com as Legislações Municipal, Estadual e Federal aplicáveis às determinações e diretrizes estabelecidas pelo Prefeito Municipal, e tudo o mais inerente aos encargos legais e atribuições pelo mesmo delegadas (PMNH, 2011)

Como consequência, o município buscou esforços para efetivar a descentralização político-administrativa do SUAS, buscando atender os critérios de ampliação da democracia, reordenamento institucional para um sistema organizado em níveis de gestão, entre outros. Atualmente, a gestão da descentralização do SUAS no município de Novo Hamburgo propõe a seguinte organização:

- *Proteção social básica* - CRAS Centro; CRAS Kephas; CRAS Canudos; CRAS Canudos; CRAS Santo Afonso; CRAS Primavera; URAS Lomba Grande; URAS Bem Viver; URAS Monteiro Lobato; URAS Roselândia; URAS Amigo da Criança; URAS Bem-me-quer; URAS Mundo da Criança; URAS Primavera; URAS Pequeno Príncipe.
- *Proteção Social de Média Complexidade* – Composta por: Centro de Referência Especializado de Assistência Social I; Centro de Referência Especializado de Assistência Social CREAS II; Serviço de Assistência a Pessoa em Situação de Rua-SAS RUA.

- *Proteção Social de Alta Complexidade* – Composta por: Central de Ingresso; Coordenação da Casa de Passagem Anjo da Guarda 3. Coordenação do Programa Família Acolhedora 4. Coordenação do Abrigo João e Maria 6. Coordenação do Abrigo Bom Pastor 7. Coordenação do Albergue Municipal

6.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DO SUAS DE CAXIAS DO SUL

Em relação ao tema da descentralização político-administrativo do SUAS de Caxias do Sul, tem-se constatado algumas abordagens, dentre elas: Descentralização político-administrativo e SUAS (REIS e HERPICH, 2002), Exclusão social e descentralização-político administrativo do SUAS (REIS e HERPICH, 2003), Conselhos municipais e descentralização-político administrativo do SUAS (BARRETO, 2006) e Direitos dos idosos e descentralização do SUAS (TSURUZONO, 2011). De uma maneira geral, os trabalhos têm versado sobre os desafios para a implementação do SUAS local, dando ênfase à relação com o combate à pobreza, exclusão e à ampliação do controle social e de cidadania, sugerindo, segundo a classificação de Micheli (1999), o segundo campo de análise de políticas públicas, ou seja, as políticas setoriais e seus problemas internos. Antes da promulgação da LOAS, a assistência social e a área da infância e juventude não eram reconhecidas tecnicamente como políticas sociais no município de Caxias do Sul (PMCS, 2013).

A primeira entidade pública a prestar algum atendimento assistencial em Caxias do Sul foi a Comissão Municipal de Amparo à Infância (COMAI), criada em 29 de dezembro de 1962, que era responsável pela administração dos Abrigos, Creches, Centros Ocupacionais, posteriormente denominados Centros Educativos, Programa de Adolescentes Engraxates, Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, Liberdade Assistida e Prestação Serviços à Comunidade (PSC) e Programa de Orientação e Apoio Sociofamiliar (OASF).

A COMAI atendia famílias, crianças e adolescente, através de serviços, projetos e programas; contudo, ainda sem um sistema normatizado e adequado às diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA. De outro lado, a então Secretária de Habitação e Ação Social, denominada naquela época, além da sua atribuição como gestora da política de habitação do município, também atendia as

demandas de cunho assistencial efetivadas através de serviços como auxílio-passageiro intermunicipal, liberação de cestas básicas para famílias empobrecidas, assim como auxílio-funeral, inclusive com traslado para outros municípios do Rio Grande do Sul. Também realizava o encaminhamento da população de migrantes e/ou em situação de rua ao albergue, naquele período administrado pelo Centro Espírita Alunos do Bem, bem como o convênio com outras entidades para repasse de recursos públicos.

Em 1993, com a promulgação da LOAS, a secretaria iniciou o processo de implantação de uma Política Pública de Assistência Social, realizando a I Conferência Municipal de Assistência Social, sendo um dos municípios pioneiros em nosso Estado a realizar este evento. As discussões e propostas da Conferência já avançavam na perspectiva emancipatória e de promoção da cidadania, e na criação de uma Comissão Provisória de Assistência Social. Como deliberação maior, uma equipe de técnicos e gestores estava com a incumbência de discutir e elaborar a minuta de lei para criação da atual Fundação de Assistência Social (FAS), que viria a substituir a COMAI.

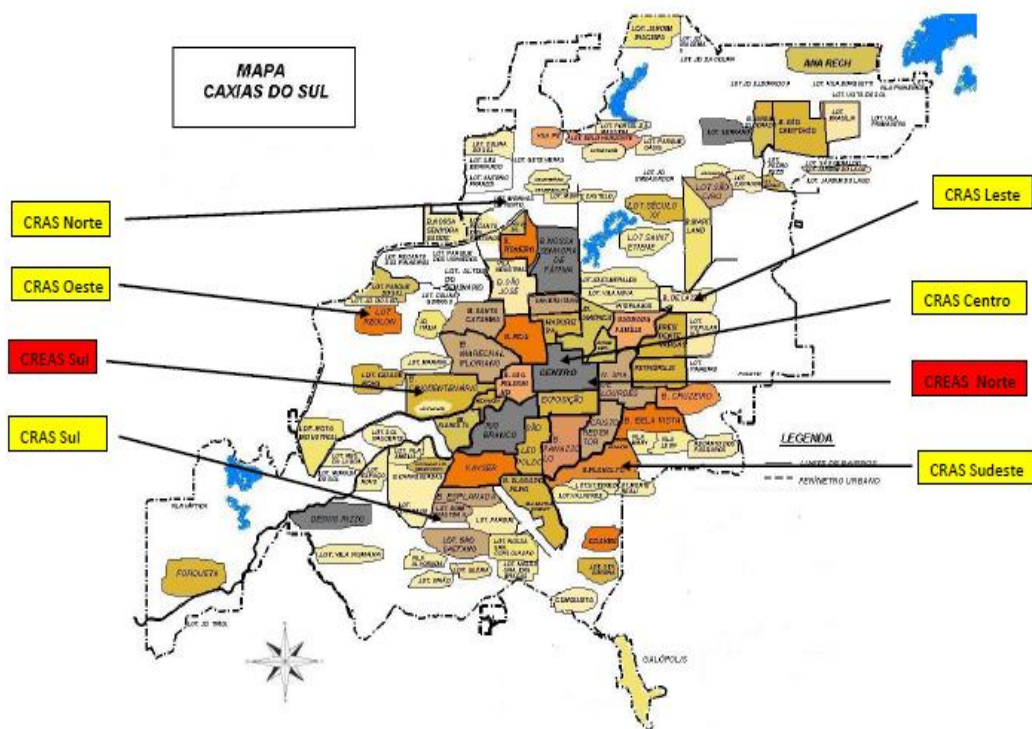
Assim, em janeiro de 1996, o Poder Legislativo Municipal aprovou a criação da FAS, do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social, através das Leis Municipais nº 4419, de 04 de janeiro e 4420, de 08 de janeiro, respectivamente. A partir desta data, a Secretaria de Habitação e Ação Social passou a denominar-se Secretaria Municipal de Habitação, gerenciando somente a Política de Habitação, repassando os serviços socioassistenciais à FAS, bem como parte da equipe técnica passou a exercer suas atividades junto à Fundação.

Gradativamente, iniciou-se também o processo de desativação da COMAI, com as suas atribuições sendo absorvidas pela FAS. Então, no dia 11 de julho de 2000, através da Lei Municipal nº 5465, a COMAI foi extinta. A lei municipal de criação da FAS já foi atualizada às novas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pela Lei Municipal nº 7.247, de 15 de dezembro de 2010, enquanto uma instituição de caráter fundacional pertencente à Administração Indireta do Poder Executivo Municipal, com o principal objetivo de ser o gestor da política municipal de assistência social em Caxias do Sul.

A partir deste reordenamento, documentos oficiais do município sugerem que as mudanças institucionais e políticas vislumbram para um sistema descentralizado

e participativo local, conforme previsão da LOAS já em 1993 e, mais recentemente, em sua atualização efetivada pela Lei Federal n° 12.435 de 2011 (PMCS, 2013). Com isso, passou a estabelecer a execução descentralizada das ações da política de assistência social, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, no que tange às diretrizes para as políticas públicas, principalmente as sociais, efetivando e fortalecendo o processo democrático de um Estado de Direito.

Figura 13 - Descentralização político-administrativa do SUAS de Caxias do Sul



Fonte: próprio autor.

Dessa forma, a descentralização do SUAS no município de Caxias do Sul atualmente está organizada da seguinte forma:

- *Proteção Social Básica* – composta pelos aparelhos públicos: Centro de Referência de Assistência Social-CRAS Centro (Bairro Centro); Centro de Referência de Assistência Social-CRAS Norte (Bairro Santa Fé); Centro de Referência de Assistência Social-CRAS Leste (Bairro De Lazzer); Centro de Referência de Assistência Social-CRAS Sul (Bairro Bom Pastor); Centro de Referência de Assistência Social-CRAS Oeste (Bairro Reolon). Recentemente, no mês de fevereiro de 2016, foi inaugurado o

Centro de Referência de Assistência Social-CRAS Leste (Bairro Cinquentenário).

- *Proteção social Especial (média complexidade)* – Composta por: Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS SUL (Bairro Centro) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS Norte (Bairro Santa Fé).
- *Proteção social Especial (Alta complexidade)* – Formada por: Centro POP Rua (Bairro Madureira); Caxias de Acolhe (Bairro Cinquentenário); Mosaico Centro Dia (Bairro Cinquentenário II); Centro Dia Caxias (Bairro Cinquentenário); Serviço de Proteção Integral ao Idoso - SPEI (Bairro Jardelino Ramos); Serviço de Proteção Integral ao Idoso – SPEI- SNAN (Bairro São Pelegrino); Casa de Passagem Carlos Miguel; Casa de Passagem São Francisco; Casa de Acolhimento institucional Sol Nascente; Casa de Acolhimento Institucional Estrela Guia e Casa de Acolhimento Institucional Recanto Amigo⁴⁸.

Dessa forma, podemos constatar uma relativa uniformidade nos processos de descentralização político-administrativa nas duas regiões, onde os municípios em tela buscam atender para as orientações do Caderno Norma Operacional Básica–SUAS (NOBSUAS (2005). Conforme já sinalizado no tópico anterior, ambos os municípios dispõem do mesmo número de aparelhos públicos, mesmo nível de gestão e são considerados de grande porte. Procuramos demonstrar, também, que em ambas as gestões municipais o SUAS apresentam-se organizados em diferentes níveis de atenção nas duas regiões, sendo eles: proteção social básica e proteção social especial, subdividida em média e alta complexidade.

Contudo, os aspectos institucionais do processo de descentralização político-administrativo constituem uma dimensão para a implementação de uma política pública. Considera-se, nos limites desta tese, que o estudo do impacto do capital social sobre as instituições do SUAS, em especial no seu aspecto de participação, pode ser um importante instrumento para melhor implementá-lo. Dessa forma, no

⁴⁸ Em relação aos espaços de atendimento “Casas de Passagem” e “Casa de Acolhimento Institucional”, os respectivos endereços não podem ser publicizados, tendo em vista resguardar o sigilo e segurança dos usuários e equipe técnica.

próximo capítulo, vamos analisar os indicadores de capital social e os níveis de participação no âmbito do SUAS nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.

7 CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO

O capital social pode representar um investimento com expectativas futuras de retorno na medida em que a confiança interpessoal e as atividades coletivas podem contribuir para o desenvolvimento da sociedade (SILVA, 2015). Neste sentido, o investimento em estudo sobre o acúmulo de capital social em uma determinada região pode indicar uma alternativa de prever, antecipadamente, a tendência para o sucesso ou o fracasso de uma política pública⁴⁹.

Estudos recentes têm observado que o desenvolvimento local está associado a vários fatores, além daqueles ligados ao mercado, tais como aspectos sociais, culturais e políticos (DIAS RIBEIRO; FERNANDES; FERNANDES, 2012b). Nesse sentido, o crescimento econômico é uma das variáveis, mas não é suficiente para avaliar o nível de desenvolvimento de uma região. Segundo Inglehart (2001), o debate pode ser ampliado, pois os estudos irão se voltar para as perspectivas culturalista e de dependência. No entanto, “ciertas variables culturales, económicas y políticas guardan una relación estrecha” (88). Diante disso, o nível do capital social nas cidades selecionadas pode contribuir para o entendimento de questões relacionadas ao desempenho das políticas públicas, em especial no seu aspecto de participação.

As relações sociais são um ativo intangível que pode promover o desenvolvimento de uma região por meio de relações de confiança, envolvimento cívico e participação por parte da população. Silva (2015) destaca a relação entre capital social e desenvolvimento das nações, exemplificando o caso americano, em que as associações (sobretudo as informais) apresentaram papel fundamental no desenvolvimento da sua indústria entre as décadas de 1950 e 1970, embora hoje em declínio. Atualmente, verifica-se o colapso dessas associações, especialmente após os anos 1980, devido às mudanças econômicas e sociais em curso, notadamente o desmonte da participação ativa no Estado e a adoção de um regime liberalizante. Diante deste desafio, somos levados a refletir: como é possível gerar esse capital e ativar essas redes sociais em nações como o Brasil? (SILVA, 2015).

⁴⁹ Crítica do Prof. Dr. Honor de Almeida Neto ao apreciar nosso trabalho durante a banca de qualificação.

O acúmulo de capital social estaria relacionado não somente à prévia existência de um engajamento cívico da sociedade em questão, mas sim da criação de vínculos sociais entre os indivíduos que facilitem as ações coordenadas, conforme já vimos em nossa discussão teórica. Ao mesmo tempo, instituições governamentais nacionais e regionais podem e devem auxiliar ao coordenar as ações coletivas e diminuir os conflitos existentes, bem como promover a infraestrutura e as políticas públicas que assegurem o pleno desenvolvimento e a participação de grupos sociais, sobretudo em regiões vulneráveis e empobrecidas.

Conforme recente estudo (SILVA, 2015), constata-se que é possível verificar algumas experiências brasileiras em que há o encontro da teoria do capital social com propostas de políticas para a diminuição da pobreza e da desigualdade no campo, em especial após a década de 1990, tais como o Projeto Cédula da Terra (PCT), atualmente incorporado no Projeto Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os resultados obtidos mostram que as melhorias nas condições de vida dessas famílias contribuíram para a inserção produtiva local desses produtores. Em ambos os casos, registra-se uma relação de participação entre as redes sociais locais e os governos municipais e estaduais.

Ao tratar do tema desenvolvimento, Sen (2008) assegura que as suas estratégias devem contemplar ações no sentido de criar um clima econômico, social, político e cultural favorável para a participação dos indivíduos. Isso porque o desempenho de cada pessoa depende das oportunidades econômicas, das liberdades políticas e do desenvolvimento social e educacional. Dessa forma, a qualidade de vida da população está intimamente relacionada com as oportunidades efetivas dadas pelas realizações coletivas, tanto passadas quanto presentes (RIBEIRO; FERNANDES; RIBEIRO, 2012). Assim, contextualizando a abordagem de Sen (2008), o desenvolvimento de uma região irá depender da remoção dos entraves que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas.

Nesse cenário, poderíamos estar associando, aos recursos financeiros de uma região, o capital social como alternativa para o desenvolvimento. Fatores como a confiança e participação seriam indispensáveis para lidar com os efeitos e as consequências das relações socioeconômicas. O capital social passa a ser o indutor da criação de laços de coesão, a partir dos quais facilita ações coordenadas para lidar com dilemas coletivos (RIBEIRO; FERNANDES; RIBEIRO, 2012). Desse modo, o capital social é um importante componente do desenvolvimento a ser analisado e,

a partir da análise das redes sociais, do engajamento cívico, da confiança interpessoal, da participação em instituições formais e informais, entre outros. Desta forma, o capital social poderia ser considerado a base das principais estratégias de desenvolvimento das próximas décadas (FUKUYAMA, 1996).

Nesse sentido, o crescimento econômico é uma das variáveis, mas não é suficiente para avaliar o nível de desenvolvimento local (RIBEIRO; FERNANDES; RIBEIRO, 2012). Diante disso, a análise do acúmulo de capital social nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, no Rio grande do Sul, poderá contribuir para o entendimento de questões relacionadas ao desenvolvimento e, no nosso caso, para o aprofundamento da participação nas políticas públicas.

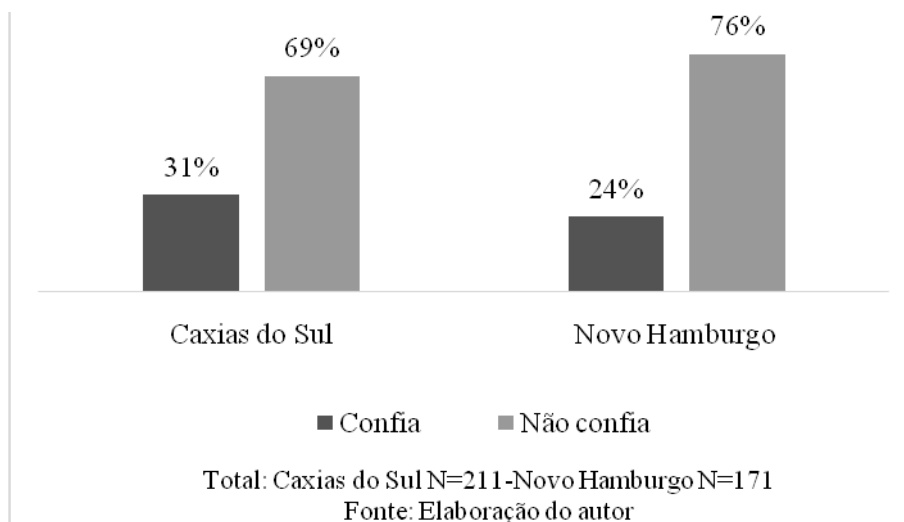
Neste capítulo, num primeiro momento, vamos apresentar os principais elementos do capital social: a confiança interpessoal, a confiança institucional, a participação em grupos e associações, os laços horizontais de confiança para além da família, a confiança nos vizinhos e o engajamento cívico, num primeiro momento. Em seguida, vamos abordar os níveis de participação no âmbito do SUAS, qual seja: nível de informação, nível de consulta, nível de deliberação, nível de delegação e de participação em conferência. Neste sentido, os gráficos apresentados a seguir têm a finalidade de apresentar os indicadores de capital social e participação, coletados pelas pesquisas realizadas nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, numa perspectiva comparada.

7.1 NÍVEIS DO CAPITAL SOCIAL

7.1.1 Confiança nas pessoas

Em relação à confiança nas pessoas, numa perspectiva comparada, constata-se em ambos os municípios um baixo percentual de confiança. Contudo, em Caxias do Sul, conforme gráfico 1, confia-se mais nas pessoas do que em Novo Hamburgo, considerando que 31% dos usuários respondem que se pode confiar nas pessoas; em Novo Hamburgo, esse percentual cai para 24%.

Gráfico 1 - Nível de confiança nas pessoas nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Guardadas as proporções, em pesquisa realizada por Bastos e Santos (2009), comparando o Capital Social no RS, esse percentual era ainda maior para em Caxias do Sul onde, na opinião dos 46% dos usuários do SUS, podia-se confiar nas pessoas. Neste sentido, pode-se apontar que a sugestão de Giddens (2007) sobre a perda de confiança nos países nos últimos anos pode ser experimentada no contexto do Rio Grande do Sul, em especial nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo. Colado a este cenário, a atual crise econômica e política do País contribui para a queda de confiança interpessoal nos governos, respectivamente, nas instituições e nas políticas públicas.

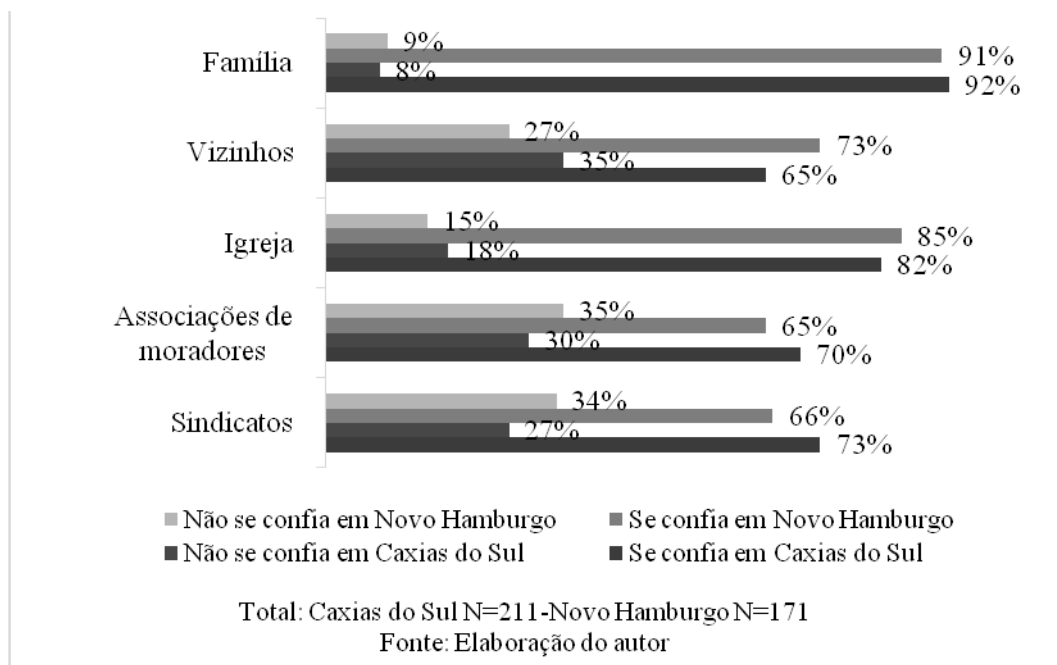
7.1.2 Confiança nas instituições

Em relação ao aspecto da confiança nas instituições⁵⁰, conforme gráfico 2, constata-se que a sociedade caxiense confia mais nos sindicatos (73%) e nas associações de moradores (70%) em relação à sociedade hamburguesa que, respectivamente, confia 66% e 65% nas mesmas instituições. Contudo, as instituições Igreja e vizinhos gozam de uma confiança um pouco mais elevada em Novo Hamburgo, com escores de 85% e 73%, em comparação com Caxias do Sul, que conta com percentuais 82% e 65%, respectivamente. A confiança na instituição família é que alcança os escores mais altos e, praticamente, mantém-se idêntica nas

⁵⁰O percentual “pode-se confiar”, em ambas as cidades, foi alcançado com a soma das afirmações “confia muito” e “confia pouco”.

duas cidades, sendo 92% em Caxias do Sul e 91% em Novo Hamburgo. O aspecto pode ser melhor contemplado, conforme gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 - Confiança institucional nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



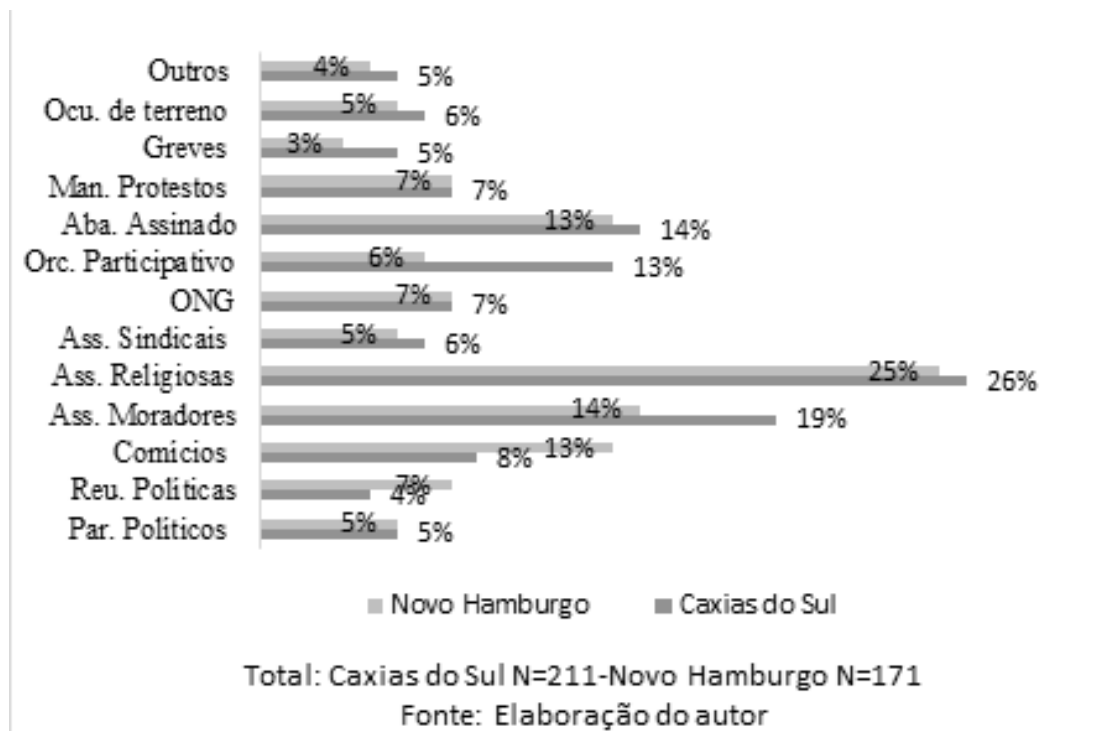
Como podemos observar no Gráfico 2, tanto em Caxias do Sul como em Novo Hamburgo, a família é a instituição em que mais se confia (92% e 91%, respectivamente). No entanto, na sociedade de Caxias do Sul, os usuários confiam mais nas instituições denominadas 'intermediárias', que não pertencem ao Estado ou à família, sendo os sindicatos (73%) e as associações (70%). Esse dado aponta para um importante elemento do tecido social encontrado em Caxias do Sul, qual seja, a confiança para além das relações de parentesco e daquelas em o Estado foi sempre o promotor.

7.1.3 Participação em grupos e associações

Em relação à participação da população em instituições intermediárias, embora este aspecto alcance tímidos escores em ambos os municípios, em Caxias do Sul, observa-se um ambiente mais virtuoso, onde se constata uma participação maior da população em associação de moradores, associações religiosas,

associações sindicais, orçamento participativo, abaixo-assinado, greves, ocupação de terreno e outros. Segue abaixo o gráfico 3.

Gráfico 3 - Participação em instituições e associações nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



n
fr
e

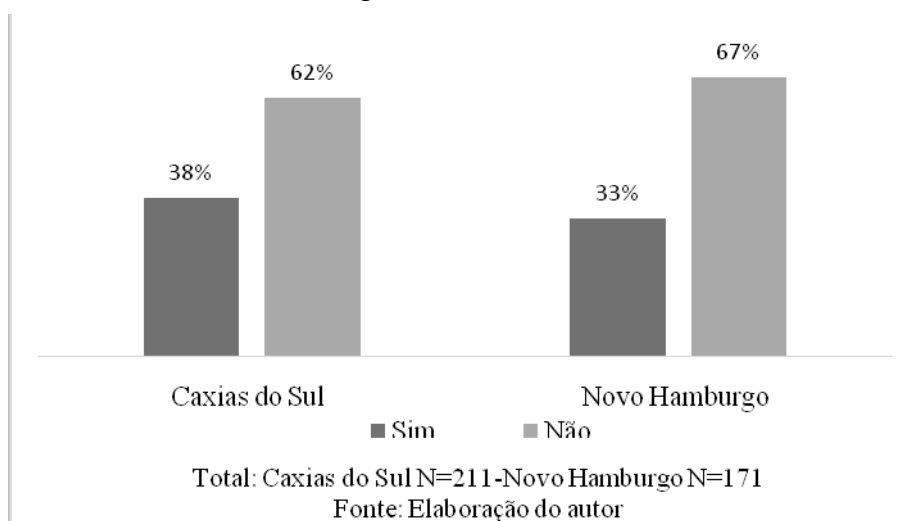
o
p
C
N
re

7

Primeiramente, constatamos que os usuários do SUAS de Caxias do Sul mostram-se mais habituados a resolver os problemas do seu bairro junto com outras pessoas do que em Novo Hamburgo. Na avaliação da população do SUAS de

Caxias do Sul, 38% resolvem os problemas reunindo-se com outras pessoas, em detrimento de Novo Hamburgo, onde 33% da população têm essa prática, conforme o gráfico 4.

Gráfico 4 – Se costuma resolver problemas com outras pessoas – cidades de Novo Hamburgo e Caxias do Sul



Esta importante característica que, quando presente na sociedade, contribui para o acúmulo de capital social, o gráfico 4 aponta para um estoque um pouco maior na cidade de Caxias do Sul. Como a experiência italiana mostrou-nos, na região norte, os moradores buscavam atendimento com os representantes distritais (no nosso caso vereadores ou deputados) numa quantidade menor que no Sul e, quando o faziam, eram para resolver problemas coletivos (PUTNAM, 2000). Para além, este recurso sociocultural contribuiu para que aos poucos práticas de clientelismo fossem enfraquecendo, em detrimento de práticas de mobilização social e de participação na gestão das instituições do Estado.

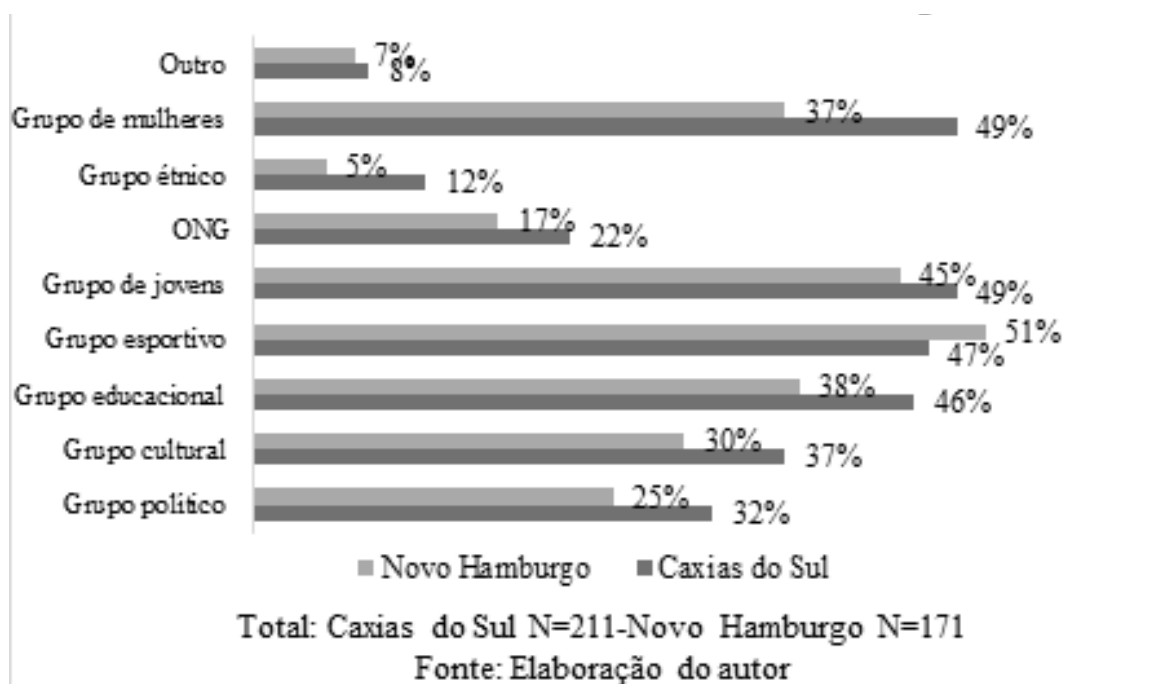
7.1.5 Conhecimento sobre grupos e/ou associações

Na avaliação dos usuários de Caxias do Sul, conforme gráfico 5, 49% sabem da existência de grupos de mulheres no bairro. Para a realidade de Novo Hamburgo, esse percentual cai para 37%. Em Caxias do Sul, 49% dos usuários conhecem os grupos de jovens no bairro; em Novo Hamburgo, o percentual é menor, ficando em 45%. 37% dos usuários do SUAS de Caxias do Sul declaram conhecer algum grupo cultural no seu bairro, em Novo Hamburgo. Constata-se que esse grupo é de

conhecimento de 30% dos usuários. Em Caxias do Sul, 32% conhecem algum grupo político e 12% algum grupo étnico. Já em Novo Hamburgo esses percentuais são de 25% e 5%, respectivamente.

As diferenças também se estendem para o conhecimento sobre grupos educacionais, ONG's e outros, sendo melhor avaliados pela população de Caxias do Sul. Apenas em relação ao conhecimento sobre grupo esportivo que os usuários do SUAS de Novo Hamburgo estão mais bem informados, conforme gráfico 5.

Gráfico 5 - Conhecimento sobre grupos no bairro nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



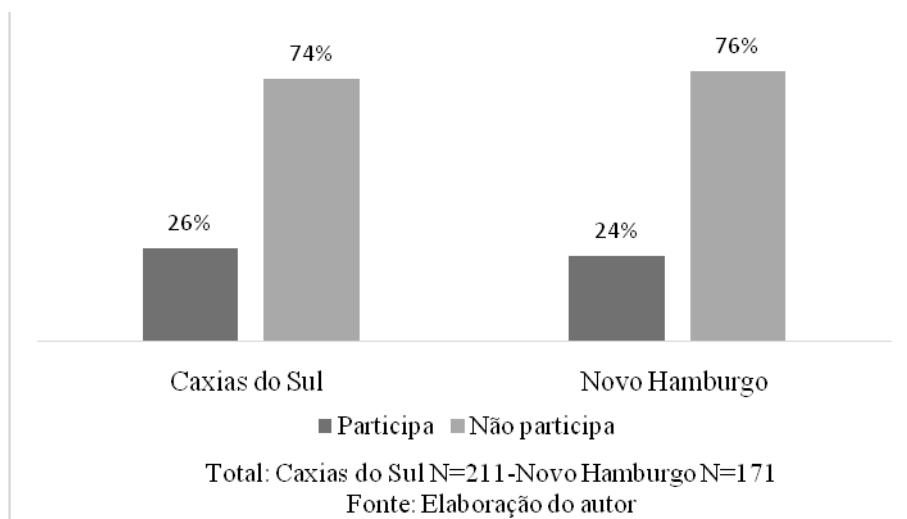
O Capital social também se traduz em um ambiente em que na sociedade 'pulsa' uma gama de associações, grupos sociais, clubes esportivos, grupos culturais e étnicos, entre outros, estimulando uma vivência cívica da sua população (PUTNAM, 2000). Na avaliação dos usuários, essa 'pulsção cívica' é mais vibrante na sociedade de Caxias do Sul.

7.1.6 Participação em grupos e/ou associações

Avançando em nossa análise, buscamos avaliar como os usuários do SUAS, das duas cidades, a participação em grupos e/ou associações. Em ambas as cidades, a opinião dos usuários permite-nos aferir um frágil engajamento com certo

predomínio em Caxias do Sul (26%) em relação à Novo Hamburgo (24%), conforme o gráfico 6.

Gráfico 6 - Participação em grupos e organizações sociais nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

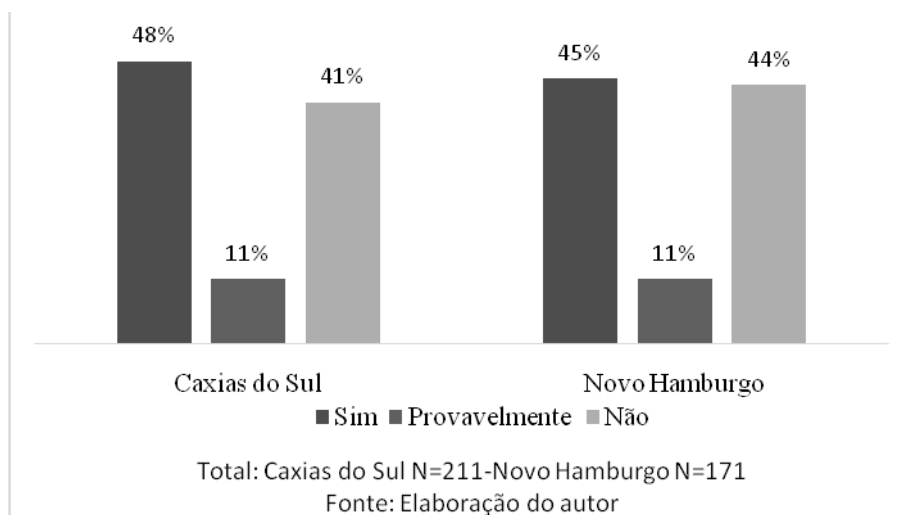


Neste sentido, considerando o aspecto de envolvimento em algum grupo ou organização social, Stassen (2011) enfatiza que os mecanismos informais de integração social nas redes societárias que criam as identidades podem ser tão importantes quanto as chamadas políticas sociais de empregos. Neste contexto, a dimensão sócio-relacional é fundamental para motivar a participação.

7.1.7 Confiança nos vizinhos

A confiança nos vizinhos é um pilar fundante para explicar a qualidade do capital social de uma região. Na opinião de 48% dos usuários do SUAS de Caxias do Sul, pode-se confiar nos vizinhos, em detrimento dos 45% dos usuários do SUAS de Novo Hamburgo, conforme gráfico 7.

Gráfico 7 - Nível de confiança nos vizinhos nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



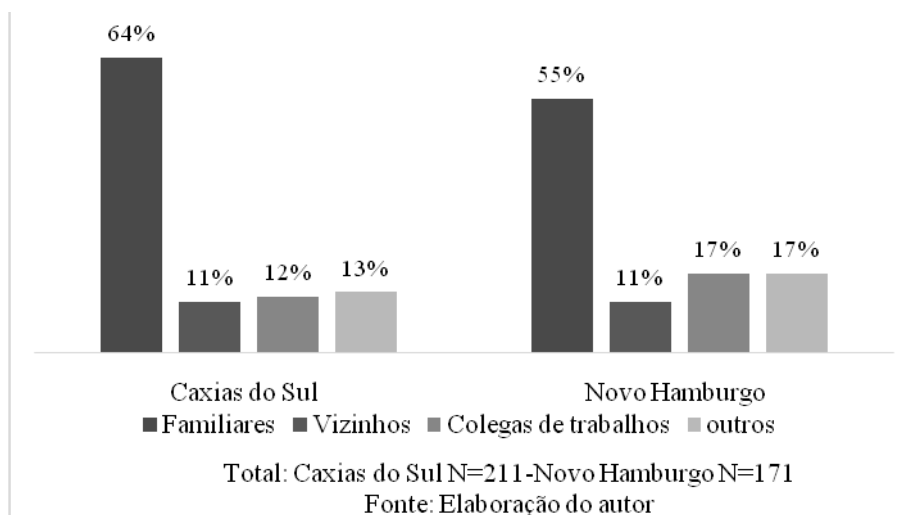
Constata-se que, em relação à capacidade da população em estabelecer uma relação de confiança para além da família, em especial aos vizinhos, a sociedade de Caxias do Sul conta com reserva de confiança um pouco superior, comparando com a cidade de Novo Hamburgo.

7.1.8 Numa situação difícil, de quem receberia ajuda

O próximo aspecto a ser avaliado diz respeito à confiança para além das relações familiares ou de parentesco, como vizinhos, amigos e outros. Para tanto, perguntou-se aos usuários do SUAS, diante de uma situação difícil, de quem os mesmos receberiam ajuda. Para 64% dos usuários do SUAS de Caxias do Sul a ajuda viria da família; em Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, mas continua significativo, sendo de 55%. Em relação à ajuda advinda de vizinhos, em ambas as regiões mantêm-se um percentual de 11%.

Quando essa ajuda se desloca para níveis mais impessoais de relação, sendo de colegas de trabalhos e outros, a cidade de Novo Hamburgo parece contar com mais reciprocidade. Assim, em Novo Hamburgo, 34% da população poderia contar com a ajuda de colegas de trabalho e outros, sendo que em Caxias do Sul esse percentual cairia para 27%, conforme gráfico 8.

Gráfico 8 - Numa situação difícil, de quem receberia ajuda? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

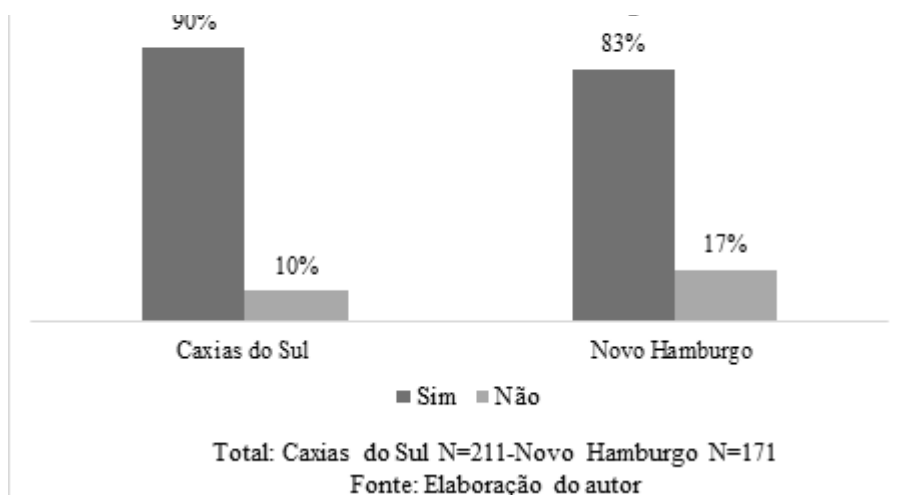


Observa-se nas duas regiões um predomínio para aquilo que Almeida (2007), ao fazer uma interpretação do Brasil, chamou de *familismo*, indicando uma baixa confiança em relações horizontais para além da família. Avançando um pouco mais na análise, em ambos os municípios, o contexto parece indicar também para a contribuição de Vázquez Barquero (2011), onde o mesmo sugere que a família, a cultura e os valores locais historicamente contribuíram para os processos de desenvolvimento local. Desta forma, para além da transmissão da educação e dos valores, historicamente a família foi responsável por fornecer os recursos humanos e financeiros.

7.1.9 Engajamento cívico

Como elemento de estoque de capital social, o envolvimento cívico, buscamos avaliar em que medida a população do SUAS, nas duas cidades, dispões-se a participar de um projeto, sem que este se revertesse (diretamente) em benefício próprio. Nesse sentido, a região de Caxias do Sul dispões de um engajamento cívico maior em relação à região de Novo Hamburgo. Em Caxias do Sul, 90% dos usuários estão dispostos a se engajar em algum grupo, associação ou organização da sociedade civil, enquanto em Novo Hamburgo esse percentual decaiu um pouco para 83%, conforme aponta o gráfico 9.

Gráfico 9 - O sr./ª participaria de algum grupo na comunidade sem nenhum benefício próprio? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Paralelo ao acúmulo de confiança, o engajamento cívico cumpre um papel fundamental. Segundo Putnam (2000), “regiões onde a comunidade não costuma participar dos não dos referendos, não lê jornal, nem participa de associações cívicas, são as mesmas descritas pelos líderes comunitários como “política regional clientelista” e não ‘programática” (p. 113). Ademais, conforme sugere o autor “algumas regiões são favorecidas por sistemas dinâmicos de engajamento cívico, ao passo que outras padecem de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e isolamento, e uma cultura dominada pela desconfiança” (p. 31). Para este estudo, a região de Caxias do Sul parece contar um estoque maior de envolvimento cívico.

Contudo, uma questão permanece: após analisarmos a tendência de um acúmulo maior de capital social na cidade de Caxias do Sul, em comparação com a cidade de Novo Hamburgo, ao se tratar dos níveis de participação, esta tendência se mantém? Em seguida, buscamos responder a esta pergunta.

7.2 NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR

Com o novo paradigma proposto pelo SUAS, a participação passa a ser um elemento central no seu reordenamento. Embalado pelas conquistas sociais da Carta Constituinte de 1988, o SUAS passa a enfatizar o exercício da participação tanto na formulação, como na gestão dessa política, tendo como espaços

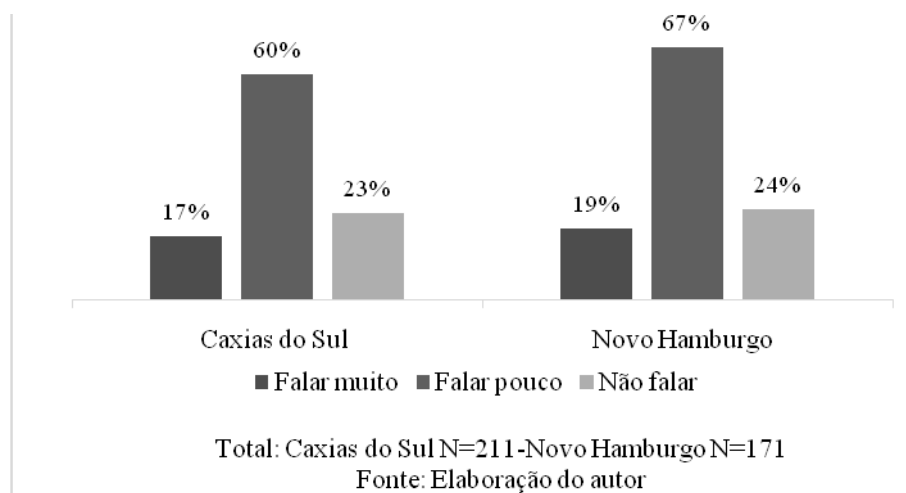
privilegiados as conferências (municipal, estadual e federal) e os conselhos (municipal, estadual e federal).

A proposta desse capítulo é avaliar, junto aos usuários do SUAS das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, em que medida existe relação entre capital social (confiança) e participação, bem como qual o seu impacto sobre a qualidade da participação nessa política pública. Para tanto, respaldados por Bordenave (1983), nossa intenção é indicar as tendências sobre a participação do SUAS nas regiões estudadas, podendo estar colocadas no seu nível mínimo de informação, em que a população apenas é informada das decisões dos governos, ou em seu um nível máximo, de autogestão, em que a população define os meios e os objetos das ações dos governos. Nessa direção, objetiva-se atentar para aquilo que Almeida (2007) constatou, pois tão importante quanto a análise entre uma política pública e outra é o estudo das diferenças dentro dessas políticas.

7.2.1 A participação em seu nível de informação

Primeiramente, no nível mais elementar de participação, o de *informação*, considera-se que os gestores públicos apenas informam a população sobre as suas decisões (BARDENAVE, 1983). Como podemos observar no Gráfico 10, a realidade pesquisada indica que a população fala pouco durante uma reunião, pois é o que sugere 60% da população de Caxias do Sul e 67% da população de Novo Hamburgo. Também, os índices da população que não fala durante as reuniões são significativos, sendo 23% dos usuários de SUAS de Caxias do Sul e 24% em Novo Hamburgo. Outro importante aspecto sobre este nível de participação é o baixo percentual da população que fala muito durante uma reunião, representado por apenas 17% dos usuários de Caxias do Sul e 19% dos usuários de Novo Hamburgo. Por meio do gráfico 10 abaixo, o contexto pode ser melhor avaliado.

Gráfico 10 - Durante uma reunião, o Sr./ª, costuma? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

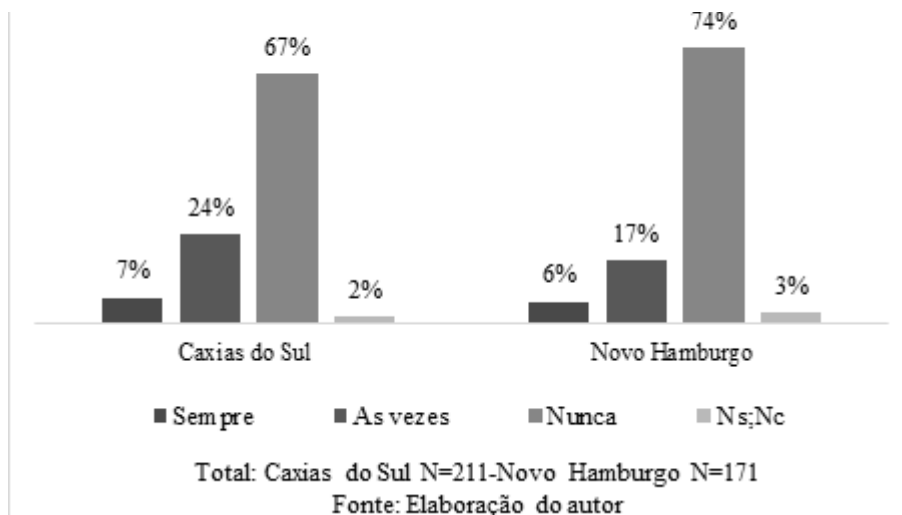


Neste sentido, de uma maneira geral, nos dois municípios, a realidade levamos a concordar com Couto et.al (2012), pois, considerando as condições históricas brasileiras de não participação, esse processo é lento e gradual, mas essencial para o avanço da democracia. Entre os desafios que na avaliação da população permanecem, podemos citar: 1) É esperado que a população apoie as decisões políticas sem questioná-las; 2) É esperado que as propostas apresentadas sejam resolvidas por meio da 'adesão', não como espaços de disputas; 3) Ainda persistem lógicas institucionais marcadas pela não participação da população (COUTO, 2012).

7.2.2 A participação em seu nível de consulta

Avançando em nossa avaliação, buscamos avaliar um segundo nível de participação, o de consulta, essa se desmembra em um aspecto facultativo onde, em alguns momentos, por decisão dos governantes, a população é consultada, embora a decisão sobre o que fazer é governamental; e o de obrigatoriedade, em que por força da lei os governos devem consultar a população. O gráfico 11 ilustra mais bem a análise.

Gráfico 11 - Quando o Sr. é consultado pelo governo local? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

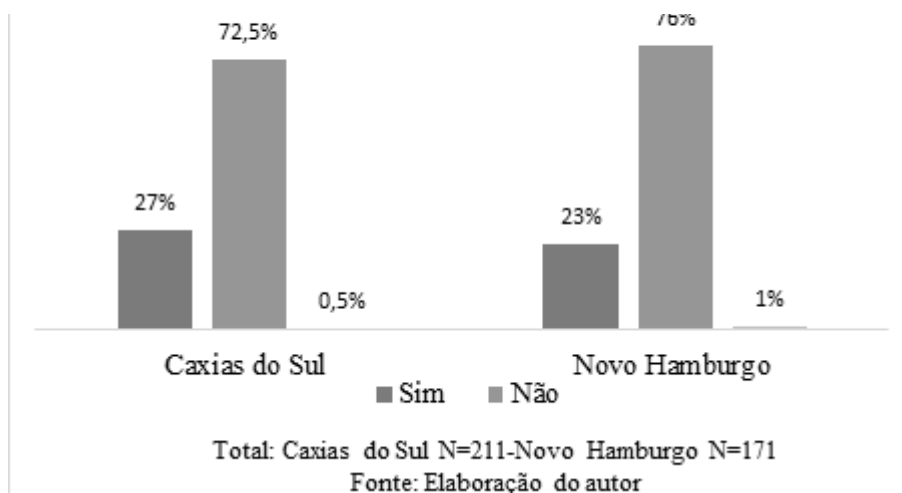


Nessa perspectiva, há uma tendência para que as instituições do SUAS de Caxias do Sul consultem mais a população, pois, considerando os índices de quem se diz sempre convidado e as vezes é convidado, temos um percentual de 31% da população; em Novo Hamburgo, de 23%.

7.2.3 A participação em seu nível de elaboração/sugestão

Em um nível intermediário de participação, sugere-se que a população seja convidada para os processos de *elaboração* e *sugestão* para subsidiar as escolhas dos governos (BORDENAVE, 1983). Nesse sentido, constata-se que, para no caso do SUAS de Caxias do Sul, há uma tendência dos gestores públicos ofertarem espaços de debate com mais frequência do que no SUAS de Novo Hamburgo, conforme gráfico 12.

Gráfico 12 - No último ano, o Sr./ª foi convidado(a) para alguma reunião? Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

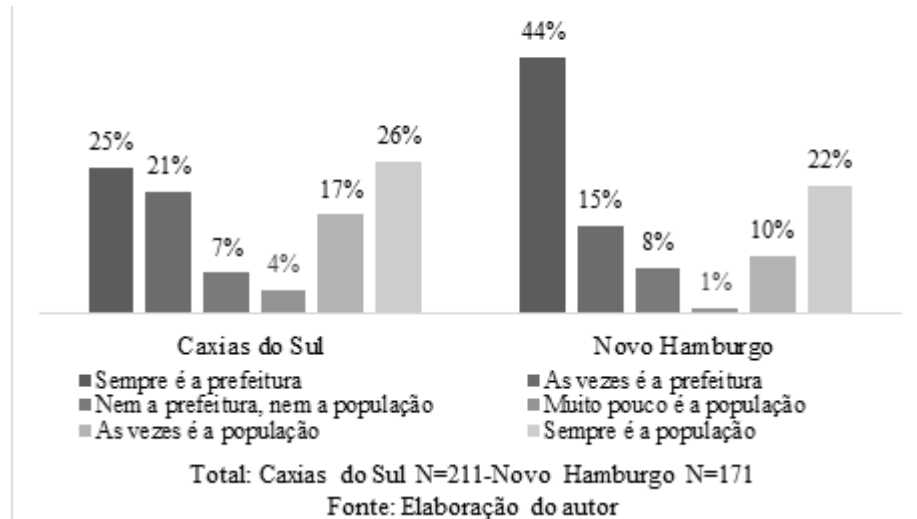


Assim, 27% dos usuários do SUAS de Caxias do Sul foram convidados para reuniões no último ano, enquanto em Novo Hamburgo esse percentual caiu para 23%. A tendência de que no SUAS de Caxias do Sul a população tenha sido convidada um pouco mais para algum espaço de consulta pode estar relacionada com a recente pesquisa de Couto (2012) sobre os desafios do controle social do SUAS, em nível nacional. Para a autora, em alguns municípios dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, têm-se constado iniciativas da gestão pública na criação de novos espaços e estratégias de participação, tais como as pré-conferências e as ouvidorias.

7.2.4 A participação em seu nível de delegação e/ou auto-gestão

O nível máximo de participação, denominado de *delegação* ou *autogestão* (BORDENAVE, 1983), indica que a população tem autonomia em certos campos, antes reservados à administração direta dos governos. Dessa forma, observa-se que no SUAS de Caxias do Sul, 26% da população delibera sobre as ações governamentais; em Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, ficando em 22%. Esse e outros aspectos podem ser melhor analisados por meio do gráfico 13.

Gráfico 13 - Quem decide sobre os problemas locais? Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



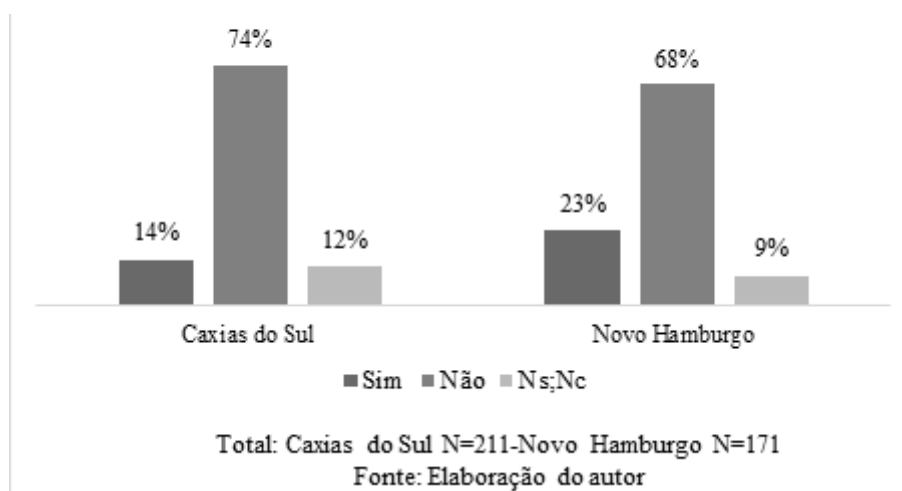
Por outro lado, em Novo Hamburgo, há uma tendência à centralização do governo nas decisões, onde 44% da população avalia que sempre é a prefeitura que decide o que fazer. Em Caxias do Sul, essa relação sugere uma perspectiva bem mais democrática, onde o percentual de 25% apontado para a opção *sempre é a prefeitura que decide* demonstra certo equilíbrio nas decisões do Estado.

7.2.5 A participação na Conferência Municipal de Assistência Social

As conferências públicas tomam importância neste estudo por serem um dos mecanismos participativos instituídos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e também por serem reconhecidas como instrumento de gestão do SUAS, conforme parágrafo único do artigo 113 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012).

A participação dos usuários nas conferências municipais de assistência social passa a ser o espaço privilegiado no SUAS para o exercício democrático nessa política pública. Inicialmente, constata-se que a participação dos usuários nas conferências, embora tenha sido um pouco mais elevada em Novo Hamburgo (23%) do que em Caxias do Sul (14%), em ambas as cidades persiste um desafio a ser enfrentado pelos governos e por toda a sociedade, conforme o gráfico 14.

Gráfico 14 - Participação na Conferência Municipal de Assistência Social nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Recentemente, acompanhando os dados sobre a participação dos usuários nas conferências municipais de Porto Alegre e Novo Hamburgo, em 2013, o desafio da participação persistia (MARQUES, SANTOS, KUNH JUNIOR, 2016). No município de Porto Alegre, a IX Conferência Municipal de Assistência Social, ocorrida no mês de julho de 2013, contou com a participação de aproximadamente 800 pessoas. Dessas, 10 representavam usuários dos serviços (1%). No município de Novo Hamburgo, a IX Conferência Municipal de Assistência Social, também realizada em julho do mesmo ano, contou com a participação de aproximadamente 120 pessoas. Desse número, 5 representavam os usuários dos serviços (4,8%). A análise documental corrobora com nossa pesquisa, ao indicar que na Conferência Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo, em 2011, apenas 5% dos usuários participaram. Constata-se que permanece quase que inalterado o percentual de participação, passados 2 anos.

Pereira Flores (2016), ao realizar recente estudo sobre a participação social no SUAS, no Rio Grande do Sul, aponta para o fato do longo período em que o país esteve imerso em regimes e governos patrimonialistas, conservadores e autoritários, que ainda apresenta dificuldades de efetivação dos dispositivos previstos na Constituição Cidadã. Entre as lacunas para o exercício da participação no âmbito do SUAS, a autora argumenta para a falta da efetiva observação das deliberações das conferências municipais; as práticas escravocratas e discriminatórias, advindas do período da colonização brasileira; a dificuldade da população em enxergar-se protagonista de suas atividades; e a violação dos direitos sociais, em um Estado

democrático e de direito, como o brasileiro. Na mesma direção, Couto et al (2012) consideram entraves como: 1) a participação dos conselheiros em mais de um conselho; 2) a fragilidade de estrutura para o funcionamento dos conselhos; a falta de capacitação dos conselheiros e da população em geral; 4) os conselhos, por vezes, 'ultrapassam' as suas prerrogativas.

Somado a isso, a respeito da queda de confiança e do declínio da participação da sociedade, especialmente após a década de 1980, Putnam (2000) sugere que o número de associações e a frequência de reuniões caiu expressivamente, o que pode ser explicado por uma mudança no comportamento social que alterou a forma como se apresentam as relações sociais. Essa mudança tem relação com as mudanças econômicas e sociais que entraram em curso, em especial pelo atual cenário de precarização das políticas públicas e o desmonte do Estado intervencionista.

Nesse sentido, os fatores que contribuíram para uma aparente queda nos níveis de civismo na sociedade foram: as pressões em relação ao tempo e dinheiro (que elevaram consideravelmente, com muitos indivíduos em mais de uma ocupação para a manutenção da família); a expansão descontrolada das cidades e a falta de proximidade entre os seus habitantes; e, por último, a explosão e o entretenimento causado pelas inovações tecnológicas, notadamente a Internet (SILVA, 2015).

O fortalecimento da democracia no Brasil somente se efetivará mediante a institucionalização de inovadores mecanismos participativos capazes de ampliar a participação da população. O maior envolvimento desses grupos e indivíduos poderá estabelecer o desenvolvimento do que se denomina de cultura política, capaz de redirecionar os princípios e objetivos da democracia no país (PEREIRA FLORES, 2016).

Contudo, uma questão permanece: existe associação entre o capital social e participação no âmbito do SUAS, nas cidades em tela? Para tanto, na sequência deste estudo, buscaremos verificar as tendências sobre as duas variáveis.

8 PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS: CAPITAL SOCIAL É A RESPOSTA?

Nesse capítulo nosso intuito é analisar o impacto do Capital Social (CS), tanto em Caxias do Sul quanto em Novo Hamburgo, sobre o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, mais especificamente sobre o seu aspecto de participação.

Dentro do nosso arcabouço teórico, inspirado em Putnam (2000), sugerimos que o acúmulo de capital social de uma determinada sociedade está positivamente relacionado com a participação nas instituições. Dessa forma, a confiança nas pessoas, a participação política e o 'espírito cívico', quando presentes numa determinada sociedade, podem não só contribuir para a participação, mas para o desempenho das políticas públicas.

Nessa direção, o capital social na área da Assistência Social funcionaria com um elemento que causaria impacto positivo, reduzindo os índices de vulnerabilidade social e pobreza, passando, também, a ter um papel fundamental na análise da participação da comunidade tanto na gestão como na implementação das políticas públicas.

O Sistema Único de Assistência Social-SUAS, por meio do documento Normativa Operacional Básica-NOB SUAS (BRASIL, 2005), propõe um novo paradigma à Política Nacional de Assistência Social, calcado na participação e descentralização político-administrativa das suas instituições. Nesse contexto, é eminente a necessidade de mecanismos que promovam a participação social da população, a partir dos princípios do SUAS, ou seja, como "instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado" (BRASIL, 2012). Dessa maneira, o espaço privilegiado para a participação no âmbito do SUAS são os conselhos paritários e as conferências, a partir de uma convergência de esforços para a descentralização institucional, buscando tencionar uma longa tradição patrimonialista e clientelista da formação do Estado brasileiro.

Pretendemos compreender as razões que podem determinar satisfatoriamente a qualidade da participação nas instituições do SUAS no Rio grande do Sul, ou seja, virtudes e qualidades presentes na sociedade que permitem que a população possa se expressar e participar por meio das políticas públicas. Entendemos que o desempenho das políticas públicas está relacionado não somente com as leis e as instituições, mas com a qualidade do tecido social na qual as políticas públicas, em especial o SUAS, está inserido.

8.1 CAPITAL SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO

Primeiramente, a nossa hipótese de trabalho considera que existe uma relação positiva entre capital social, o fortalecimento e a participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Neste sentido, buscaremos uma aproximação com esta hipótese, relacionando um dos indicadores de capital social, sendo o ambiente de confiança nas pessoas com a participação de uma forma geral em ambas as cidades analisadas. Desta forma, conforme o gráfico 15, relacionamos a variável confiança nas pessoas com a participação em partidos políticos, reuniões políticas, comícios, associação de moradores, ONG, orçamento participativo e em outros espaços.

Tabela 7 - Matriz de relação entre confiança nas pessoas e participação em geral na sociedade nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

Participação na sociedade em geral	Confiança nas pessoas	Município	Participa	Não Participa	Já participou
Partidos políticos	Se pode confiar	Caxias do Sul	43%	30%	33%
		Novo Hamburgo	33%	24%	25%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	57%	70%	67%
		Novo Hamburgo	67%	76%	75%
Reuniões políticas	Se pode confiar	Caxias do Sul	63%	30%	25%
		Novo Hamburgo	50%	23%	17%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	37%	70%	75%
		Novo Hamburgo	50%	77%	83%
Comícios	Se pode confiar	Caxias do Sul	42%	31%	25%
		Novo Hamburgo	28%	25%	25%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	58%	69%	75%
		Novo Hamburgo	72%	75%	75%
Associação de moradores	Se pode confiar	Caxias do Sul	41%	25%	44%
		Novo Hamburgo	37%	21%	31%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	59%	75%	56%
		Novo Hamburgo	63%	79%	69%
Associação religiosa	Se pode confiar	Caxias do Sul	28%	34%	29%
		Novo Hamburgo	30%	24%	25%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	72%	66%	71%
		Novo Hamburgo	70%	76%	75%
ONG	Se pode confiar	Caxias do Sul	33%	32%	0%
		Novo Hamburgo	28%	25%	14%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	67%	68%	100%
		Novo Hamburgo	72%	75%	86%
Orçamento participativo	Se pode confiar	Caxias do Sul	37%	29%	47%
		Novo Hamburgo	32%	25%	20%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	63%	71%	53%
		Novo Hamburgo	68%	75%	80%
Outros espaços	Se pode confiar	Caxias do Sul	55%	30%	31%
		Novo Hamburgo	20%	25%	0%
	Não se pode confiar	Caxias do Sul	45%	70%	69%
		Novo Hamburgo	80%	75%	100%

Fonte: próprio autor

Nossa análise buscou relacionar, por um lado, um ambiente de confiança nas pessoas e a participação da população do SUAS em geral. Por outro lado, relacionamos um ambiente onde não se pode confiar nas pessoas e a participação da população do SUAS em geral.

Em Caxias do Sul, considerando um ambiente de confiança, 43% das pessoas participam de partidos políticos. Em Novo Hamburgo, considerando o mesmo ambiente de confiança nas pessoas, o percentual das pessoas que participam de partidos políticos cai um pouco, ficando em 33%.

Em Caxias do Sul, considerando um ambiente de confiança, 63% das pessoas participam de reuniões políticas. Em Novo Hamburgo, considerando o mesmo ambiente em que se pode confiar nas pessoas, o percentual das pessoas que participam de reuniões políticas cai um pouco, ficando em 50%.

Avançando na análise, considerando um ambiente de confiança entre as pessoas, 43% da população do SUAS do Caxias do Sul participa de partidos políticos. Em relação à Novo Hamburgo, este escore cai para 33%. Em Caxias do Sul, 42% da população participa de comício; já em Novo Hamburgo, a participação cai para 28%. Em Caxias do Sul, 41% da população participa de associação de moradores; já em Novo Hamburgo, a participação neste segmento mantém-se em 37%. Em Caxias do Sul, 33% da população participa de ONG; já em Novo Hamburgo, a participação é 28%.

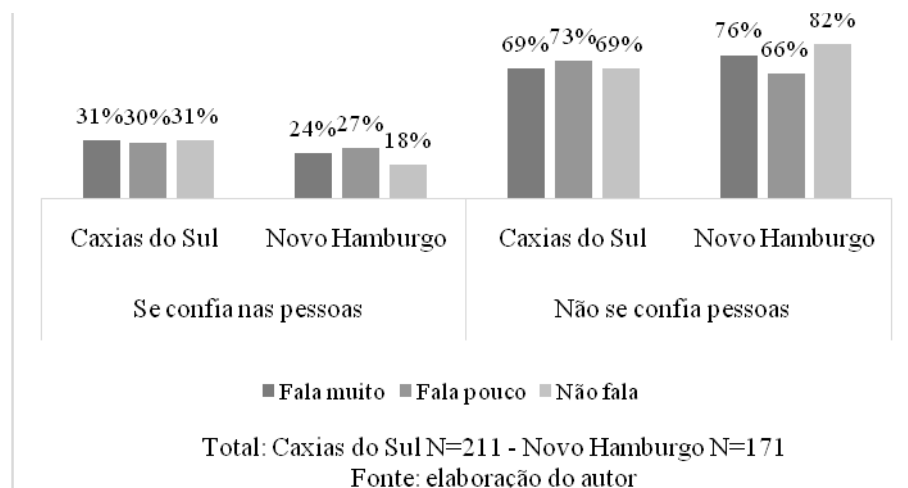
Para o contexto de Caxias do Sul, 37% da população participa do orçamento participativo; já em Novo Hamburgo, a participação é de 32%. Por fim, utilizando a mesma relação, em Caxias do Sul, 55% das pessoas participam de outros espaços de participação. Já, para a realidade de Novo Hamburgo, apenas 20% participam de outros espaços de participação. Para o contexto de Novo Hamburgo, considerando um ambiente de confiança entre as pessoas, há uma participação levemente maior em associações religiosas (30%), comparado à Caxias do Sul (28%). Desta forma, na cidade de Caxias do Sul, o ambiente de confiança entre as pessoas está melhor relacionado com a participação em partidos políticos, reuniões políticas, comícios, associações de moradores, ONG's, orçamento participativo e em outros espaços. Este mesmo ambiente na cidade de Novo Hamburgo está melhor relacionado apenas com a participação em associações religiosas. Assim, considerando um ambiente de confiança, em Caxias do Sul, 7 variáveis de participação em geral estão melhores ranqueadas, enquanto em Novo Hamburgo encontramos 1.

Continuando a aproximação com nosso objeto, procuraremos verificar como outros elementos do capital social estão relacionados com o contexto de participação no SUAS. Desta forma, relacionamos algumas variáveis: confiança nas pessoas, participação em geral na sociedade, resolução de problemas com outras pessoas, conhecimento sobre grupos no bairro, confiança nos vizinhos e engajamento cívico, participação no SUAS, indo do nível mais a baixo – o de informação - ao mais alto – o de delegação.

8.1.1 Confiança nas pessoas e participação no SUAS

Inicialmente, buscamos relacionar a confiança nas pessoas e a participação em reunião, sendo este o nível mais baixo de participação, conforme o gráfico 15.

Gráfico 15 - Confiança nas pessoas e nível de participação em reunião nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

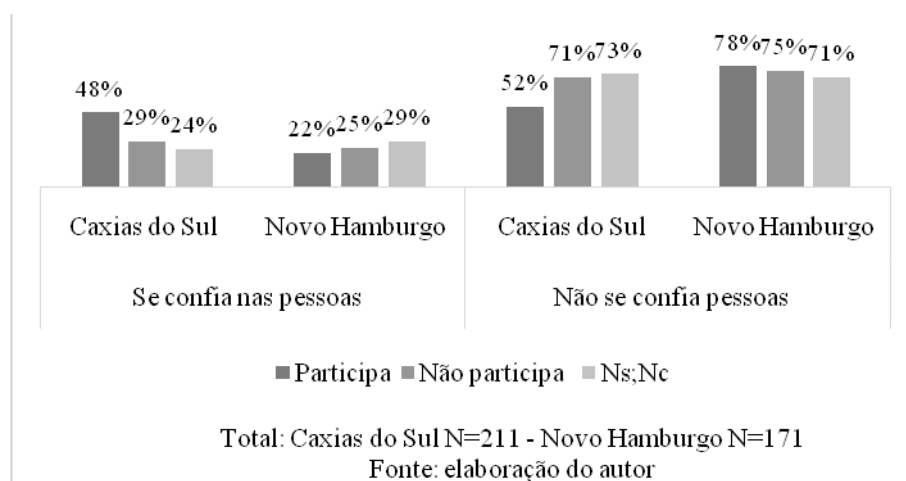


Considerando um ambiente de confiança entre as pessoas, em Caxias do Sul, 31% dos entrevistados falam muito; em Novo Hamburgo, este escore cai um pouco, ficando em 24%. Por outro lado, considerando um ambiente onde não se pode confiar nas pessoas, em Caxias do Sul, 69% dos entrevistados falam muito; em Novo Hamburgo, o escore sobe um pouco, ficando em 76%. Assim, podemos sugerir que a confiança entre as pessoas parecer não estar relacionada com a participação da população em reunião. Contudo, em Caxias do Sul, num ambiente de confiança, o escore das pessoas que falam muito é um pouco maior. Chama a atenção, também, que, num ambiente onde não se pode confiar nas pessoas, o percentual

dos entrevistados que não falam cresce significativamente, sendo 69% em Caxias do Sul e 82% em Novo Hamburgo.

Na sequência, buscamos relacionar novamente a variável confiança nas pessoas, agora com a participação em conferência municipal, conforme gráfico 16.

Gráfico 16 - Confiança nas pessoas e participação em conferência municipal nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

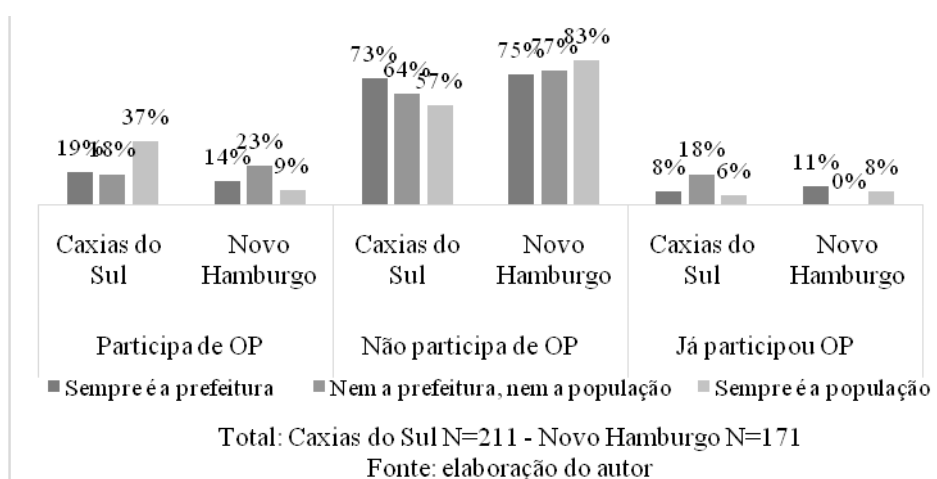


Considerando um ambiente de confiança entre as pessoas, em Caxias do Sul 48% dos entrevistados participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, este score cai bastante, ficando em 22%. Por outro lado, considerando um ambiente onde não se pode confiar nas pessoas, em Caxias do Sul, 52% dos entrevistados participaram; em Novo Hamburgo, o score sobe, ficando em 78%. Assim, podemos sugerir que, na relação confiança nas pessoas e participação em conferência municipal, o contexto fica semelhante ao inferior, onde a confiança entre as pessoas parecer não estar relacionada com a participação da população em reunião. Contudo, em Caxias do Sul, num ambiente de confiança, o score das pessoas que participaram da conferência municipal é significativamente maior. Chama a atenção, também, que num ambiente onde não se pode confiar nas pessoas o percentual dos entrevistados que não participaram da conferência cresce consideravelmente, sendo 71% em Caxias do Sul e 75% em Novo Hamburgo.

8.1.2 Participação em geral na sociedade e participação

Neste tópico, buscamos relacionar algumas variáveis da participação em geral na sociedade com a participação no SUAS. Inicialmente, nossa análise irá se debruçar na relação entre participação em orçamento participativo e em nível de delegação, conforme o gráfico 17.

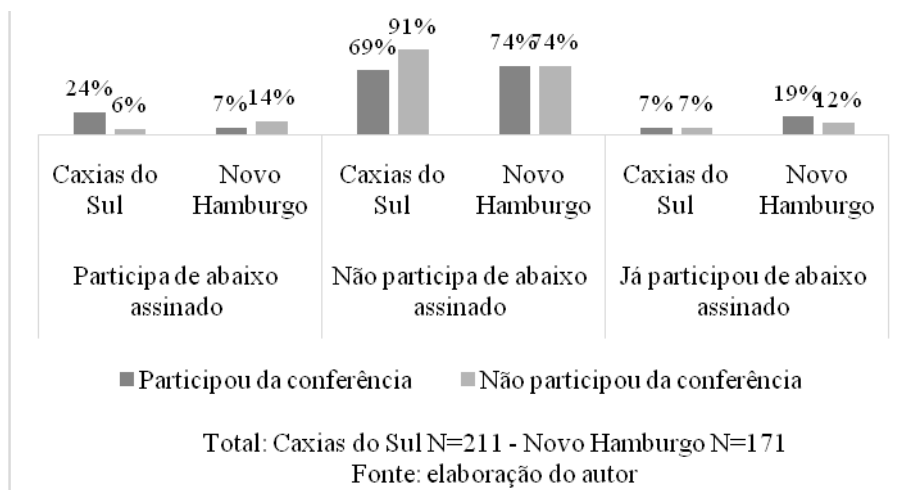
Gráfico 17 - Participação em orçamento participativo e participação em nível de delegação nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Considerando um contexto de participação em orçamento participativo, em Caxias do Sul, 37% dos entrevistados afirmam que é sempre a população que toma as decisões; em Novo Hamburgo, este escore cai drasticamente, ficando em 9%. Por outro lado, considerando um contexto de não participação em orçamento participativo, em Caxias do Sul, 57% dos entrevistados afirmam que é sempre a população que toma as decisões; em Novo Hamburgo, o escore cresce, ficando em 83%. Assim, podemos sugerir que o contexto de participação em orçamento participativo parece não estar relacionado com a participação da população em nível de delegação. Contudo, em Caxias do Sul, num ambiente de confiança, o escore das pessoas que consideram que é sempre a população que toma as decisões é quase 4 vezes maior.

Na sequência, buscamos relacionar novamente a variável participação em abaixo-assinado, agora com a participação em conferência municipal, conforme gráfico 18.

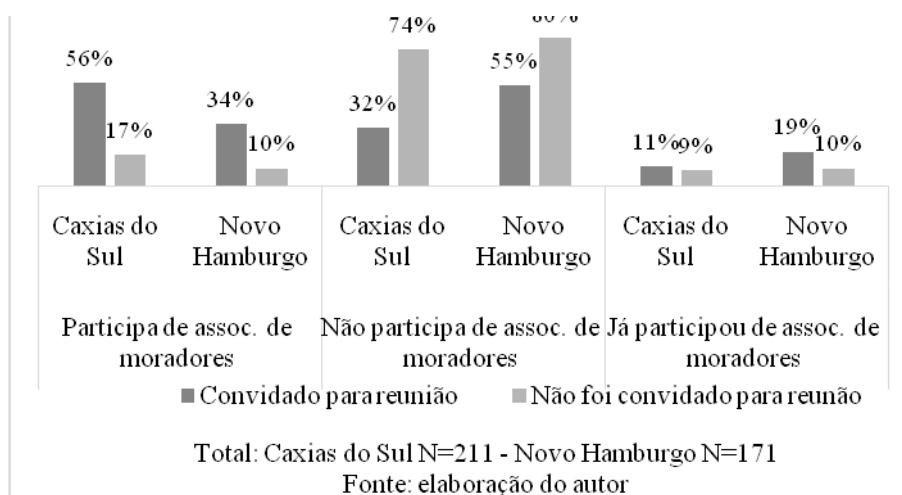
Gráfico 18 - Participação em abaixo-assinado e participação em conferência nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Considerando um contexto de participação em abaixo-assinado, em Caxias do Sul, 24% dos entrevistados participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, este escore cai bastante, ficando em 7%. Por outro lado, considerando um contexto onde não se participa de abaixo-assinado, em Caxias do Sul, 69% dos entrevistados participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, o escore sobe, ficando em 74%. Assim, podemos sugerir que, na relação participação em abaixo-assinado e participação em conferência municipal, o contexto fica semelhante ao inferior, onde a participação em abaixo-assinado parece não estar relacionado com a participação da população em reunião. Contudo, em Caxias do Sul, num ambiente de confiança, o escore das pessoas que participaram da conferência municipal é significativamente maior. Chama a atenção, também, que num contexto de não participação em abaixo-assinado o percentual dos entrevistados que não participaram da conferência municipal cresce consideravelmente, sendo 91% em Caxias do Sul e 74% em Novo Hamburgo.

Na continuidade, buscamos relacionar novamente a variável participação em associação de moradores, agora com a participação em nível de consulta, conforme gráfico 19.

Gráfico 19 - Participação em assoc. de moradores e convite para reunião nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

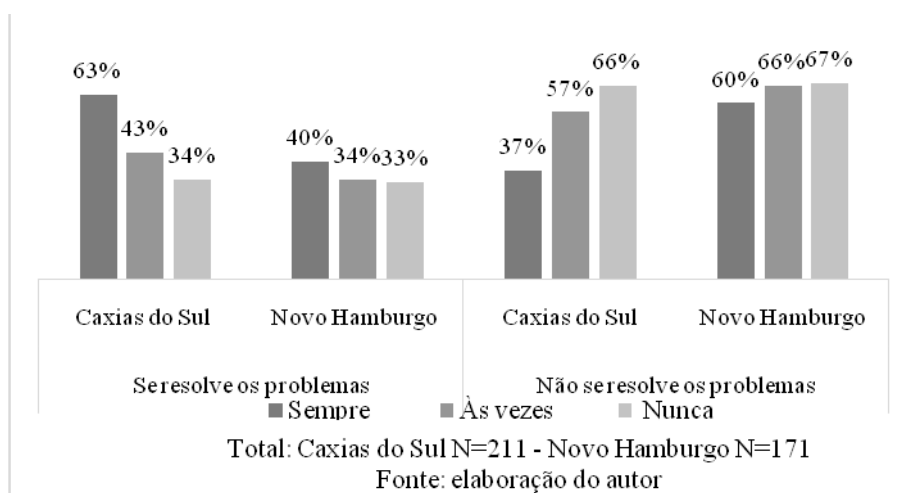


Considerando um contexto de participação em associação de moradores, em Caxias do Sul, 56% dos entrevistados referem que são convidados para reunião com o poder público. Em Novo Hamburgo, este escore cai bastante, ficando em 34%. Por outro lado, considerando um contexto onde não se participa de associação de moradores, em Caxias do Sul, apenas 34% dos entrevistados referem que são convidados para reunião com o poder público; em Novo Hamburgo, o escore sobe, ficando em 55%. Assim, em Caxias do Sul, podemos sugerir uma relação positiva participação entre associação de moradores e participação em nível de consulta. Chama a atenção, também, que num contexto de não participação em associação de moradores, o percentual dos entrevistados que não foram convidados para reunião pelo poder público cresce consideravelmente, sendo 74% em Caxias do Sul e 84% em Novo Hamburgo.

8.1.3 Resolver problemas com outras pessoas e participação em nível de consulta

Inicialmente, nossa análise irá se debruçar na relação entre resolver problemas com outras pessoas e a participação em nível de consulta, conforme o gráfico 20.

Gráfico 20 - Resolver problemas com outras pessoas e participação em nível de consulta nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

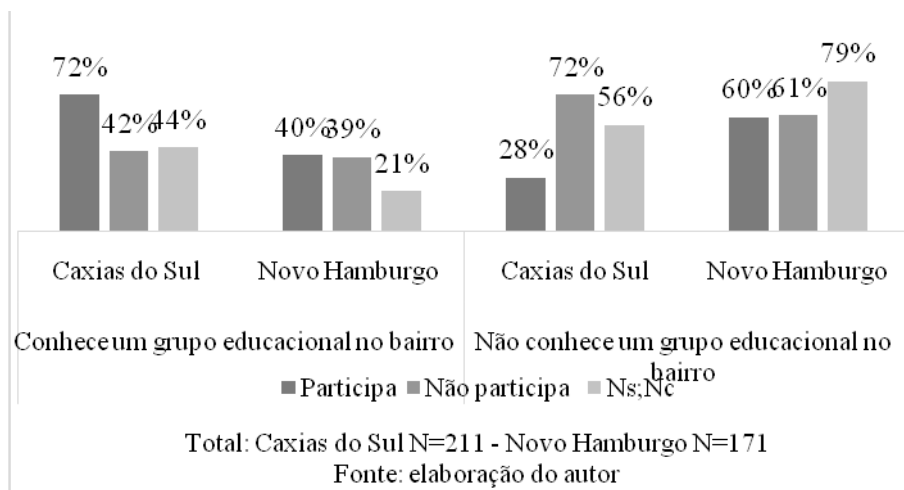


Considerando um ambiente onde se costuma resolver problemas com outras pessoas, em Caxias do Sul, 63% dos entrevistados referem que sempre são convidados para reunião pelo poder público; em Novo Hamburgo, este escore cai bastante, ficando em 40%. Por outro lado, considerando um contexto onde não se costuma resolver problemas com outras pessoas em Caxias do Sul, apenas 37% dos entrevistados referem que sempre são convidados para reunião pelo poder público; em Novo Hamburgo, o escore sobe, ficando em 60%. Assim, em Caxias do Sul, podemos sugerir uma relação positiva entre um ambiente onde se costuma resolver problemas com outras pessoas e a participação em nível de consulta. Chama a atenção, também, que, num contexto onde não se costuma resolver problemas com outras pessoas, o percentual dos entrevistados que nunca foram convidados para reunião pelo poder público cresce consideravelmente, sendo 66% em Caxias do Sul e 67% em Novo Hamburgo.

8.1.4 Conhecimento sobre grupo no bairro e participação em conferência municipal

Neste tópico, buscamos relacionar o aspecto do conhecimento sobre grupos no bairro e se o aspecto tem relação com a participação no SUAS. Inicialmente, nossa análise irá se debruçar na relação entre conhecimento sobre grupos no bairro e a participação em conferência municipal, conforme o gráfico 21.

Gráfico 21 - Conhecimento sobre grupo educacional no bairro e participação em conferência municipal nos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

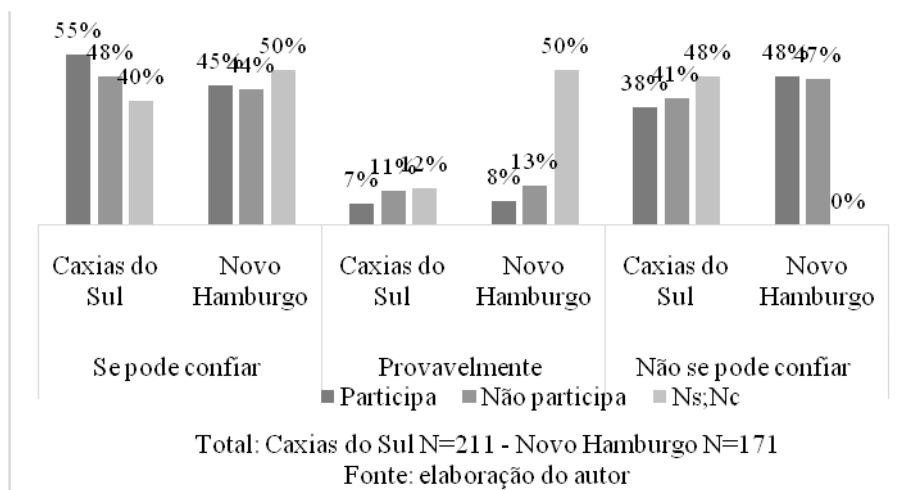


Considerando um ambiente onde os entrevistados dizem que têm conhecimento sobre grupos e organizações no bairro, neste caso, um grupo educacional, em Caxias do Sul, 72% dos entrevistados referem que participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, este escore cai bastante, ficando em 40%. Por outro lado, considerando um contexto onde não se tem conhecimento sobre grupo educacional no bairro, em Caxias do Sul, apenas 28% dos entrevistados referem que participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, o escore sobe, ficando em 60%. Assim, em Caxias do Sul, podemos sugerir para o peso deste elemento do capital social, onde se constata uma relação positiva entre um ambiente onde se tem conhecimento sobre grupos e organizações no bairro e a participação em conferência municipal. Chama a atenção, também, que num ambiente onde não se tem conhecimento sobre grupos e organizações no bairro onde o percentual dos entrevistados que não participaram de conferência municipal cresce consideravelmente, sendo 72% em Caxias do Sul e 79% em Novo Hamburgo.

8.1.5 Confiança nos vizinhos e participação em conferência municipal

Inicialmente, buscamos relacionar a confiança nos vizinhos e a participação em conferência municipal, conforme o gráfico 22.

Gráfico 22 - Confiança nos vizinhos e participação em conferência municipal nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

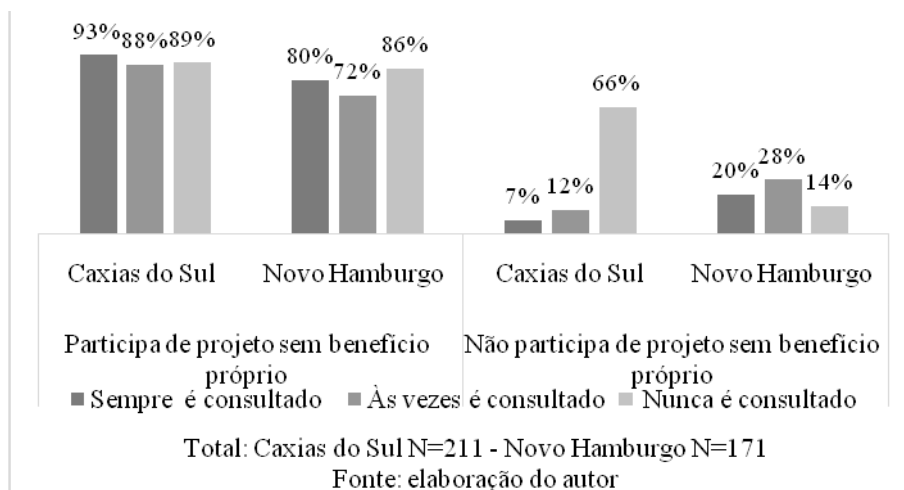


Considerando um ambiente de confiança nos vizinhos, em Caxias do Sul, 55% dos entrevistados referem que participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, este escore decaiu, ficando em 45%. Por outro lado, considerando um ambiente onde não se confia nos vizinhos, em Caxias do Sul, apenas 38% dos entrevistados referem que participaram da conferência municipal; em Novo Hamburgo, o escore sobe, ficando em 48%. Assim, em Caxias do Sul, podemos sugerir para a importância deste elemento do capital social, onde se constata uma relação positiva entre a confiança nos vizinhos e a participação em conferência municipal.

8.1.6 Engajamento cívico e participação em nível de consulta

Por fim, buscamos relacionar o aspecto da participação dos entrevistados em projeto na comunidade sem que essa participação reverta-se em benefícios (diretos) e a participação em nível de consulta, conforme o gráfico 23.

Gráfico 23 - Participação em projeto sem benefício próprio e participação em nível de consulta nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Considerando um ambiente onde os entrevistados participam de projeto na comunidade mesmo sem benefício próprio, em Caxias do Sul, 93% dos entrevistados referem que sempre são consultados pelo poder público; em Novo Hamburgo, este escore cai um pouco, ficando em 80%. Por outro lado, considerando um contexto onde não se participa de projeto na comunidade, em Caxias do Sul, apenas 7% dos entrevistados referem que sempre são consultados pelo poder público; em Novo Hamburgo, o escore sobe, ficando em 20%. Assim, tanto em Caxias do Sul, como em Novo Hamburgo, podemos sugerir para o peso deste elemento do capital social uma relação positiva entre um ambiente onde se tem conhecimento sobre grupos e organizações no bairro e a participação em nível de consulta. Chama a atenção, também, de maneira bastante significativa que, num ambiente onde não se participa de algum projeto na comunidade, o percentual dos entrevistados que nunca são consultados pelo poder público cresce consideravelmente, em Caxias do Sul (66%) e, em Novo Hamburgo, há um significativo decréscimo (14%).

Neste sentido, buscamos analisar alguns aspectos que compõem o capital social, entre eles a confiança nas pessoas, a confiança nos vizinhos, a participação em grupos e organizações, a capacidade de resolução dos problemas com outras pessoas e a sua relação com a participação no SUAS. Na cidade de Caxias do Sul, nossa aproximação com os dados permite-nos sugerir que o capital social tem um peso considerável sobre a participação no SUAS, em especial nos aspectos de participação em associação de moradores, resolução de problemas com outras

pessoas, conhecimento sobre grupos e organizações, confiança nos vizinhos e engajamento cívico. Este último pode ser considerado para ambas as cidades.

Contudo, considerando a nossa hipótese de trabalho, qual seja, que o acúmulo de capital social está positivamente relacionado com a qualidade da participação no SUAS, algumas questões permanecem: qual o índice de capital social existente nos municípios estudados? Qual o índice de participação no SUAS? As preliminares relações positivas entre capital social e participação no SUAS encontradas podem ser replicadas às demais? Existe um grau de associação para esta relação? Se existe, qual nível? Quais as associações que mais prevalecem? Para essas questões, iremos aprofundar nossa análise no próximo tópico, o qual será dedicado para o estudo da associação entre capital social e os níveis de participação no SUAS.

8.2 PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS: O CAPITAL SOCIAL IMPORTA?

Conforme referido anteriormente, o capital social existente em uma sociedade passa a ser a questão central nesta tese, na medida em que poderia ser um elemento de sustentação teórica para o desafio da participação no âmbito do SUAS, como das políticas públicas em geral. Assim, neste capítulo, buscamos analisar em que medida o acúmulo de capital social existente nos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo está associado com a qualidade da participação no âmbito do SUAS, nas respectivas cidades. Para tal, utilizaremos do Teste Qui-quadrado (X^2), sendo este um dos mais antigos e mais usados em estatísticas, o qual permite testar a significância (grau de associação) entre duas variáveis qualitativas (MEIRELLES, 2014).

8.2.1 Associação entre capital social e participação no âmbito do SUAS

A correlação entre as variáveis que constituem os elementos do capital social e nos níveis de participação no SUAS não são suficientes para informar e tampouco para mensurar em que medida estas variáveis estão associadas (MEIRELLES, 2014). Para tanto, a fim de testar e confirmar nossa hipótese, em que o capital social está associado com a qualidade da participação no SUAS, utilizaremos do Teste Qui-Quadrado (X^2) para mensuramos o grau desta associação. Neste sentido, nosso

teste buscou associar as variáveis do capital social: confiança nas pessoas, confiança interpessoal, confiança nos vizinhos, resolver problemas com outras pessoas, engajamento cívico, participação em grupos e organizações sociais e participação em geral na sociedade com as variáveis níveis de participação no SUAS: participação em nível de reunião, participação em nível de consulta, participação em nível de deliberação, participação em nível de auto-gestão/delegação e a participação em conferência.

Desta forma, quando o valor do teste ficar entre 0% (Sig = 0,00) e 0,5% (Sig = 0,05), devemos aceitar a hipótese alternativa, qual seja, capital social está associado com a participação no SUAS e rejeitar a hipótese nula, qual seja, capital social não está associado com a participação no SUAS, indicando que as variáveis capital social e participação no SUAS estão associadas estatisticamente. Assim, a chance de incorrerem em erro ao assumirmos como verdadeira a hipótese alternativa é de 0% (Sig. = 0,000). Podemos conferir o resultado do teste por meio da tabela 8 - Matriz de associações entre capital social e participação no SUAS nos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.

Tabela 8- Matriz de associações entre capital social e participação no SUAS das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

Elementos do Capital social	Níveis de participação no SUAS					Município
	Participação em nível de Informação	Participação em nível de consulta	Participação em nível de deliberação	Participação em nível de delegação/autogestão	Participação em conferência	
Confiança nas pessoas	0,994	0,760	0,100	0,402	0,091	Caxias do Sul
	0,778	0,448	0,092	0,073	0,828	Novo Hamburgo
Confiança interpessoal	0,361	0,734	0,818	0,493	0,674	Caxias do Sul
	0,504	0,866	0,561	0,004	0,160	Novo Hamburgo
Confiança nos vizinhos	0,351	0,050	0,049	0,032	0,825	Caxias do Sul
	0,035	0,911	0,094	0,091	0,641	Novo Hamburgo
Resolver problemas com outras pessoas	0,013	0,098	0,000	0,610	0,760	Caxias do Sul
	0,021	0,437	0,074	0,139	0,010	Novo Hamburgo
Engajamento cívico	0,897	0,838	0,835	0,865	0,787	Caxias do Sul
	0,885	0,574	0,713	0,515	0,918	Novo Hamburgo
Participação em grupos e org. sociais	0,014	0,561	0,000	0,041	0,076	Caxias do Sul
	0,000	0,898	0,146	0,057	0,077	Novo Hamburgo
Partidos políticos	0,391	0,021	0,028	0,563	0,050	Caxias do Sul
	0,211	0,091	0,968	0,197	0,547	Novo Hamburgo
Reunião políticas	0,835	0,025	0,203	0,881	0,032	Caxias do Sul
	0,528	0,116	0,431	0,640	0,074	Novo Hamburgo
Comícios	0,437	0,006	0,004	0,978	0,124	Caxias do Sul
	0,295	0,416	0,326	0,818	0,741	Novo Hamburgo
Ass. de moradores	0,315	0,098	0,000	0,037	0,371	Caxias do Sul
	0,001	0,018	0,021	0,168	0,524	Novo Hamburgo
Ass. religiosas	0,376	0,337	0,602	0,080	0,426	Caxias do Sul
	0,068	0,881	0,456	0,828	0,485	Novo Hamburgo
Ass. sindicais	0,353	0,325	0,874	0,229	0,342	Caxias do Sul
	0,979	0,950	0,559	0,212	0,908	Novo Hamburgo
ONG	0,319	0,004	0,000	0,175	0,638	Caxias do Sul
	0,055	0,941	0,029	0,027	0,214	Novo Hamburgo
Orçamento participativo	0,907	0,241	0,021	0,133	0,010	Caxias do Sul
	0,014	0,960	0,430	0,337	0,130	Novo Hamburgo
Abaixo-assinado	0,181	0,178	0,712	0,225	0,202	Caxias do Sul
	0,606	0,663	0,595	0,112	0,880	Novo Hamburgo
Manifestações ou protestos	0,005	0,115	0,303	0,004	0,165	Caxias do Sul
	0,125	0,480	0,987	0,139	0,026	Novo Hamburgo
Greves	0,172	0,683	0,968	0,112	0,687	Caxias do Sul
	0,959	0,306	0,369	0,365	0,001	Novo Hamburgo
Ocupação de terreno	0,268	0,451	0,020	0,603	0,022	Caxias do Sul
	0,858	0,953	0,998	0,865	8,816	Novo Hamburgo
Outros espaços	0,093	0,266	0,768	0,263	0,050	Caxias do Sul
	0,573	0,876	0,456	0,844	0,889	Novo Hamburgo

Fonte: próprio autor.

Inicialmente, para a associação entre confiança nas pessoas, engajamento cívico, participação em associações religiosas, associações sindicais e em abaixo-assinado e participação no SUAS, o teste não demonstrou, estatisticamente, nenhuma associação significativa. Contudo, para a associação entre confiança

interpessoal e participação em nível de delegação/autogestão o teste apontou uma forte associação no SUAS de Novo Hamburgo (Sig = 0,004).

O aspecto da confiança nos vizinhos, no contexto de Caxias do Sul, conta com um número maior de associações significativas, incluindo a participação em nível de consulta (Sig 0,050), a participação em nível de deliberação (Sig = 0,049) e a participação em nível de delegação/autogestão (Sig = 0,032). Em Novo Hamburgo, o teste apontou uma associação entre confiança nos vizinhos e participação em nível de informação (Sig = 0,035). Assim, podemos sugerir que, embora a significativa associação encontrada no contexto de Novo Hamburgo, para a realidade de Caxias do Sul, constata-se que, na medida em que cresce a confiança nos vizinhos, cresce o nível de participação no SUAS.

A resolução de problemas com outras pessoas, em Caxias do Sul, mostra-se associada com dois níveis de participação no SUAS: de informação (Sig = 0,013) e de deliberação (Sig = 0,000). O mesmo aspecto, comparado com a realidade de Novo Hamburgo, apresenta o igual número de associações; porém, com outros níveis de participação: de informação (Sig = 0,021) e de participação em conferência municipal (Sig = 0,010).

Em Caxias do Sul, a associação entre participação em grupos e organizações sociais e a participação no SUAS, estatisticamente, mostra-se bastante forte. Inicialmente, o “peso” do passado, relacionado ao processo de formação sociocultural da cidade, onde a cooperação e a organização em nível comunitária constituíram-se num importante recurso social, sendo possível a subsistência das famílias, a construção das primeiras casas e o início do ciclo produtivo da cidade, conforme evidenciamos anteriormente nesta tese. Como consequência, a sociedade caxiense conta com um número significativo de associações e clubes, as chamadas instituições intermediárias, que se constituem em um importante elemento de estoque de capital social.

Na atualidade, isto fica evidente, quando constatamos a quantidade de associações e clubes nas duas cidades, conforme o apêndice 4, que Caxias do Sul conta com 22 associações e clubes, contra 6 em Novo Hamburgo. Desta forma, nosso teste estatístico apontou que, em Caxias do Sul, a participação em grupos e organizações sociais está associada à participação no SUAS em nível de informação (Sig = 0,014), deliberação (Sig = 0,000) e delegação/autogestão (Sig = 0,041). Em relação à Novo Hamburgo, encontramos uma associação forte

relacionada à participação em nível de informação no SUAS (Sig = 0,000). Desta forma, podemos constatar que, na realidade de Caxias do Sul, na medida em que cresce a participação em grupos e organizações sociais, cresce o nível de participação no SUAS.

Sobre a participação em geral na sociedade, o aspecto da participação democrática por meio dos partidos políticos, numa análise comparativa, está amplamente associada aos níveis de participação do SUAS de Caxias do Sul, em relação à realidade de Novo Hamburgo. Neste sentido, em Caxias do Sul, a participação em partidos políticos está fortemente associada à participação em nível de consulta (Sig = 0,021), deliberação (Sig = 0,028) e participação em conferência municipal (Sig = 0,050). Já a participação em reuniões políticas está associada com a participação no SUAS nos níveis de informação (Sig = 0,025) e com a participação em conferência municipal (Sig = 0,032).

Sobre a participação em comícios, o teste estatístico apontou para a forte associação em participação nos níveis de consulta (Sig = 0,006) e deliberação (Sig = 0,004). Para o contexto de Novo Hamburgo, o teste estatístico não apontou significância entre as variáveis. Neste caso, devemos rejeitar a hipótese alternativa e aceitar a hipótese nula, a qual, as variáveis participação em partidos políticos, reuniões políticas e comícios e participação no SUAS não estão associadas. Por outro lado, na realidade de Caxias do Sul, a ampla quantidade de associações significativas permite-nos afirmar, estatisticamente, que, na medida em que cresce a participação em partidos políticos, reuniões políticas e comícios, aumenta a participação no SUAS.

Em relação à variável participação em associação de moradores, em ambos os municípios o teste estatístico apontou para uma forte associação com a participação no SUAS, tendo uma prevalência em Novo Hamburgo, com 3 associações, contra 2 em Caxias do Sul. Assim, em Novo Hamburgo, a participação em associações de moradores está fortemente associada com a participação no SUAS nos níveis de informação (Sig = 0,001), consulta (Sig = 0,018) e deliberação (Sig = 0,021). Em Caxias do Sul, a associação se estabelece com participação em nível de deliberação (Sig = 0,000) e delegação/autogestão (Sig = 0,037).

Considerando o “peso” desta variável, a sua importância pode estar relacionada com quantidade de associações de moradores nas cidades, embora Novo Hamburgo conte com uma associação estatística a mais que Caxias do Sul.

Neste aspecto, chama a atenção o volume destas associações no município. Conforme o apêndice 2, a cidade de Caxias do Sul conta com 182 associações de moradores. Na comparação com Novo Hamburgo, por meio do apêndice 3, o município dispõe de 12 associações de moradores⁵¹.

A participação em Organização Não Governamental-ONG, em ambos os municípios, apresenta-se também associado à participação no SUAS. Em Caxias do Sul, a forte associação se dá com a participação no SUAS em nível de consulta (Sig = 0,004) e deliberação (Sig = 0,000). Já em Novo Hamburgo, está associado à participação em nível de deliberação (Sig = 0,029) e delegação/auto gestão (Sig = 0,027).

Em relação à participação em orçamento participativo e em manifestações e protestos, em ambas, Caxias do Sul conta com duas associações contra uma associação em Novo Hamburgo, para cada variável. Em Caxias do Sul, a participação em orçamento participativo está associada com a participação no SUAS em nível de deliberação (Sig = 0,021) e participação em conferência (Sig = 0,010). Em Novo Hamburgo, a variável está associada com a participação no SUAS em nível de informação (Sig = 0,014). A participação em manifestações e protestos está associada com a participação no SUAS em nível de informação (Sig = 0,004) e delegação (Sig = 0,005), em Caxias do Sul. Em Novo Hamburgo, está associado com a participação em conferência municipal (Sig = 0,026). A participação em greve aparece relacionada com a participação no SUAS, somente na realidade de Novo Hamburgo, onde o teste estatístico apontou uma significativa associação com a participação em conferência municipal (Sig = 0,001).

Por fim, para as variáveis participação em ocupação de terreno e em outros espaços, o teste estatístico apontou associação forte com a participação no SUAS somente em Caxias do Sul. A variável participação em ocupação de terreno está associada com a participação em nível de deliberação (Sig = 0,020) e participação em conferência (Sig = 0,022). A variável participação em outros espaços está associada com a participação em conferência (Sig = 0,050).

⁵¹Diferentemente de Caxias do Sul, onde as informações sobre as associações de moradores estão amplamente difundidas, em Novo Hamburgo, o número de associações encontradas deu-se por meio de pesquisa na internet e de informações de interlocutores do pesquisador, podendo este número variar.

Desta forma, estatisticamente podemos aceitar nossa hipótese alternativa, qual seja, que existe relação positiva entre capital social e a qualidade da participação no SUAS. Numa perspectiva comparada, em Caxias do Sul, constatamos um volume de 26 associações significativas ($\leq 0,05$); em Novo Hamburgo, este volume é bem menor, caindo para 12 associações significativas ($\leq 0,05$), indicando um estoque bem maior de capital social na cidade de Caxias do Sul e, conseqüentemente, uma maior participação no SUAS. Assim, o teste estatístico Qui-Quadrado realizado permite-nos afirmar que, na medida em que cresce o estoque de capital social, aumenta a participação no SUAS. Assim, podemos concordar com a afirmação de Pase (2016), onde o capital social torna-se uma categoria que pode potencializar os instrumentos de qualificação da democracia.

8.3 O ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL (ICS) NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO

O capital social está relacionado a aspectos da organização social, tais como características socioculturais dos grupos envolvidos, confiança interpessoal, participação política e envolvimento cívico. Os indicadores utilizados para a construção do Índice de Capital Social-ICS foram adaptados às condições e características do local analisado⁵². Este índice considera que é possível medir o capital social a partir de informações sobre grupos e integrantes de grupos, além participação política e da confiança interpessoal (SANTOS; CARVALHO DA ROCHA

⁵² Este Índice de Capital Social (ICS) foi construído de forma idêntica para as duas regiões a partir da seleção de nove questões relativas ao capital social, são elas: (1) “Em termos gerais, o senhor diria que se pode confiar nas pessoas ou não se pode confiar nas pessoas?” Sim (peso 2), Não (peso 0); (2) “Gostaria de saber se o senhor confia muito (peso 2), pouco (peso 1) ou não confia (peso 0) na: igreja, família, vizinhos, associações comunitárias, sindicatos”; (3) “O senhor costuma participar de: partidos políticos, reuniões políticos, comícios, associações comunitárias, associações religiosas, associações sindicais, conselhos populares, ONGs, orçamento participativo, abaixo assinados, manifestações ou protestos, greves, ocupação de terrenos ou prédios públicos, outros” Sim (peso 2), Não (peso 0); (4) “Nos últimos anos, o senhor tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas?” Sim (peso 2), Não (peso 0); (5) “Dentre os grupos que eu vou mencionar, quais deles existem no seu bairro: grupo político, grupo ou associação cultural, grupo educacional, grupo esportivo, grupo de jovens, ONG ou grupo cívico, grupo baseado na comunidade étnica, grupos de mulheres, outro” Sim (peso 2), Não (peso 0); (6) “Atualmente o senhor participa de algum grupo ou organização?” Sim (peso 2), Não (peso 0); (7) “Se precisasse viajar por um ou dois dias, o senhor poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa e/ou filhos?” Sim (peso 2), Provavelmente (peso 1), Não (peso 0); (8) “Em uma situação de emergência como a doença de um familiar ou perda de emprego, o senhor receberia ajuda:” familiares (peso 0), vizinhos (peso 2), colegas de trabalho (peso 2); (9) “Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o senhor contribui pra este projeto?” Sim (peso 2), Não (peso 0).

2011; DIAS RIBEIRO; FERNANDES; FERNANDESb, 2012; SANTOS, 2013; INGLEHART, 2002.

Foram estabelecidas algumas afirmações com relação a hábitos e costumes da população. Para a análise, foram assumidos alguns valores para cada tipo de respostas. Para cada afirmação, foi atribuído valor 2; para cada negação, valor 0; e, para cada possibilidade remota, valor 1. Para algumas questões, ocorreram respostas diferentes, do tipo “confio pouco”, ou “às vezes”, e para tais respostas supuseram-se valores do tipo “sim” (afirmação) para padronizar e calcular o índice de capital social. Desta forma, o índice é formado pela agregação das duas primeiras respostas (indicando as respostas positivas) e pela agregação da última resposta (indicando a resposta negativa).

Ressalta-se que o valor um seria alcançado se todos os participantes da pesquisa respondessem “sim” a todas as perguntas. Para esse tipo de questionário, é comum que as pessoas respondam “às vezes”, por se tratar de questões pessoais, o que gera uma queda no valor final do ICS. Assim, o escore geral é dado pela média do percentual de respostas positivas.

Desta forma, para verificarmos o nível de acumulação do capital social, inspirados em Khan e Silva (2002), estabelecemos o seguinte critério: Baixo nível de acumulação de capital social - $0 < ICS \leq 0,5$; Médio nível de acumulação de capital social - $0,5 < ICS \leq 0,8$; Alto nível de acumulação de capital social - $0,8 < ICS \leq 1$, conforme a Tabela 9, abaixo.

Tabela 9 - Índice de capital social – ICS das cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo.

Indicador	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
	Valor	Valor
Confiança nas pessoas	0,313	0,246
Confiança nas instituições	0,380	0,388
Participação em grupos e associações	0,190	0,165
Resolver problemas com outras pessoas	0,379	0,327
Conhecimento sobre grupos no bairro	0,335	0,286
Envolvimento em grupo ou organização	0,261	0,240
Confiança nos vizinhos	0,294	0,280
Redes de amizade	0,250	0,250
Engajamento cívico	0,896	0,842
Total:	0,366	0,336

Fonte: próprio autor

De uma maneira geral, podemos constatar que o município de Caxias do Sul obteve escores um pouco melhores do que o município de Novo Hamburgo, sendo os mais expressivos os indicadores de “confiança interpessoal” (0,313) e o “conhecimento sobre grupos no bairro” (0,335). Para o contexto de Novo Hamburgo, apenas o indicador “confiança nas instituições” (0,338) apresentou um escore um pouco acima, em relação à Caxias do Sul. O indicador “redes de amizade” ficou idêntico nos dois municípios (0,250).

A participação individual de cada indicador na construção do índice geral varia de acordo com a região analisada. Entretanto, constata-se que o indicador “engajamento cívico” foi o mais importante (de maior peso) na determinação do ICS em ambas as cidades. Desta forma, o indicador aponta para a disponibilidade da população em colaborar com algum projeto ou associação, mesmo que essa participação não se reverta em benefício direto aos cidadãos e que instituições como igreja, associação de moradores e sindicatos, preservem certa legitimidade pela população das regiões estudadas. De forma particular, na região de Novo Hamburgo, a participação em grupos e associações, pela população, mostra-se bastante inexpressiva (0,165). Neste sentido, dentre as regiões analisadas, a de Caxias do Sul é que apresentou índice um pouco maior de ICS (0,366), em relação à região de Novo Hamburgo (0,336). Desse modo, os valores encontrados para os índices apontam para um baixo nível capital social nas duas regiões, sendo o de Novo Hamburgo mais baixo ainda.

No próximo capítulo, vamos propor a análise entre a qualidade do capital social encontrado nas regiões de Caxias do Sul e Novo Hamburgo e sua relação com a participação no âmbito do SUAS.

8.4 ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO NO SUAS – IP SUAS NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMURGO

Para a construção do índice, estabelecemos a mesma metodologia utilizada para no Índice de Capital Social-ICS. Desta forma, foram estabelecidas algumas afirmações com relação aos níveis de participação nas instituições do SUAS⁵³. Para

⁵³ O Índice de Participação do SUAS (IPSUAS) foi construído de forma idêntica para as duas regiões a partir da seleção de cinco questões relativas a participação, são elas: Quando o(a) senhor(a) participa de uma reunião de bairro, costuma? (1) Falar muito (2) Falar pouco (3) Não Fala; Quando a

a análise, foram assumidos alguns valores para cada tipo de respostas. Para cada afirmação positiva, foi atribuído valor 2; para cada afirmação negativa, valor 0; e, para cada possibilidade remota (“as vezes”, “pouco”), valor 1. O escore geral é dado pela média do percentual de respostas positivas e remotas.

Desta forma, a fim de mensurarmos o índice de participação no SUAS, consideramos o seguinte critério: Baixo nível de participação no SUAS - $0 < ICS \leq 0,5$; Médio nível de participação no SUAS - $0,5 < ICS \leq 0,8$; Alto nível de participação no SUAS - $0,8 < ICS \leq 1$. A metodologia de construção do Índice de Participação no SUAS, foi utilizado de forma inédita nesta tese, assim, não havendo outra pesquisa ou material publicado sobre o tema, assim, nos apoiamos no critério de Khan e Silva (2002) para a sua elaboração, conforme a Tabela 10, abaixo.

Tabela 10- Índice de participação no SUAS – IPSUAS nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

Indicador	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
	Valor	Valor
Participação da população em reunião	0,386	0,380
Quando a população é consultada pelo governo	0,154	0,114
Convite para reunião pelo governo a população	0,270	0,228
Decisão da população nos problemas locais	0,333	0,109
Participação na conferência municipal	0,137	0,234
Total:	0,256	0,213

Fonte: próprio autor

Dentre as cidades analisadas, Caxias do Sul apresentou um valor um pouco maior do Índice de Participação no SUAS - IPSUAS (0,256), em relação à Novo Hamburgo (0,213). Já em especial na cidade de Caxias do Sul constata-se um melhor desempenho do índice de Participação no SUAS, em virtude do indicador “decisão da população no problemas locais” ter tido um melhor escore (0,333), em relação à Novo Hamburgo (0,109). Neste caso, como descentralização e participação passam a ser os principais pilares do reordenamento das políticas públicas, em especial para o SUAS, na cidade de Caxias do Sul a população

prefeitura decide construir um local de atendimento para crianças ou fazer uma obra, o(a) senhor(a) é consultado quando? (1) Sempre (2) As vezes (3) Nunca; No último ano, o(a) Senhor(a) foi convidado para alguma reunião para discutir a violência no seu bairro ou a falta de esgoto da sua rua, por exemplo? (1) Sim (2) Não; Na opinião do(a) senhor(a), em relação aos problemas de segurança, saúde e desemprego da sua cidade, quem decide o que fazer? Sempre é a prefeitura (2) As vezes é a prefeitura (3) Nem a prefeitura, nem a população (4) Muito pouco é a população (5) As vezes é a população (6) Sempre é a população; O(a) senhor(a) participou da última Conferência Municipal de Assistência Social? (1) Sim (2) Não.

demonstra ter encontrado melhores condições para participar das decisões do Estado, em nível local.

O percentual alcançado neste indicador, também aponta que a realidade do SUAS de Caxias do Sul caminha ao lado de outras experiências de gestão do SUAS no Rio Grande do Sul, onde se constata uma tendência para a criação de novos espaços de participação local (COUTO, 2012). Neste sentido, Couto (2012) acredita que a organização a partir de espaços locais deverá fortalecer a participação da população nas políticas públicas e a reivindicação pela melhoria da qualidade de vida, na perspectiva de que a cidade é o espaço de todos. Por outro lado, na cidade de Novo Hamburgo, o indicador “participação na Conferência Municipal de Assistência Social” (0,234) teve melhor desempenho que na região de Caxias do Sul (0,137), indicando uma tendência maior para a participação em espaços formais propostos pelo governo municipal.

Os demais indicadores mantêm-se com percentuais bastante próximos, sendo a cidade de Caxias do Sul com percentual um pouco melhor ranqueado. Contudo, os valores encontrados para os índices apontam para uma baixa participação nas duas regiões. Abaixo, apresentamos a tabela 11, relacionando o Índice de Capital Social-ICS com o Índice de Participação no SUAS-IP SUAS.

Tabela 11 - Índice de Capital Social-ICS e Índice de participação no SUAS – IPSUAS dos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

Indicador	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
	Valor	Valor
Índice de Capital Social-ICS	0,366	0,336
Índice de Participação no SUAS	0,256	0,213

Fonte: próprio autor

Constata-se uma correspondência entre os dois índices, na medida em que ambos apresentam um baixo desempenho, tanto de capital social como de participação. Contudo, na região de Caxias do Sul, os escores de ambos os índices são um pouco maiores. Desta forma, seguindo a tradição dos estudos de Putnam (2000), o capital social tem relação direta com a qualidade da participação e o desempenho das políticas públicas. Em específico para o nosso caso, sugerimos que o baixo acúmulo de capital social pode explicar o baixo nível de participação no SUAS, nas duas regiões estudadas. Entretanto, na região de Caxias do Sul, onde se

registra um índice um pouco maior capital social, também se constata um índice um pouco maior de participação no SUAS.

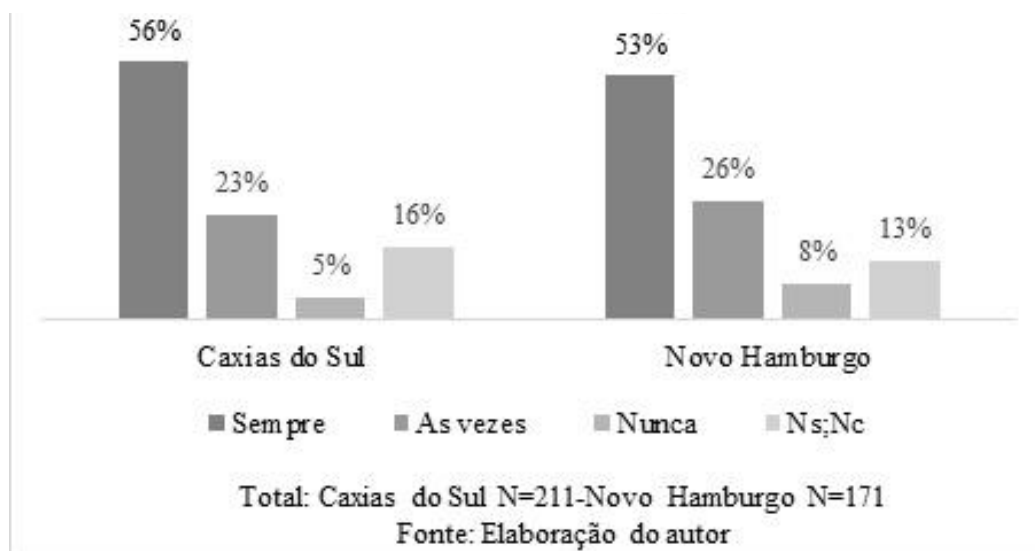
8.5 CAPITAL SOCIAL E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

Embora não estando diretamente relacionado como nosso objeto, buscamos avaliar, de forma sintética, junto à população do SUAS, em ambos os municípios, a sua opinião sobre o desempenho institucional desta política pública. De acordo com a compreensão de Putnam (2000), o desempenho institucional de uma instituição ou uma política pública pode ser sinônimo de eficácia na medida em que: 1) Realiza suas ações com regularidade; 2) É sensível às demandas sociais da população; e 3) Realiza os propósitos e objetivos institucionais.

8.5.1 Com que regularidade as instituições do SUAS resolvem os problemas locais?

Neste aspecto, busca-se identificar em que medida há uma regularidade das ações do SUAS dos municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo. Na perspectiva, perguntou-se à população do SUAS, quando se procurou o CRAS/CREAS, em que medida o problema foi resolvido. A fim de analisarmos a questão, segue o gráfico 24.

Gráfico 24 - Com que regularidade as instituições do SUAS resolve os problemas locais? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

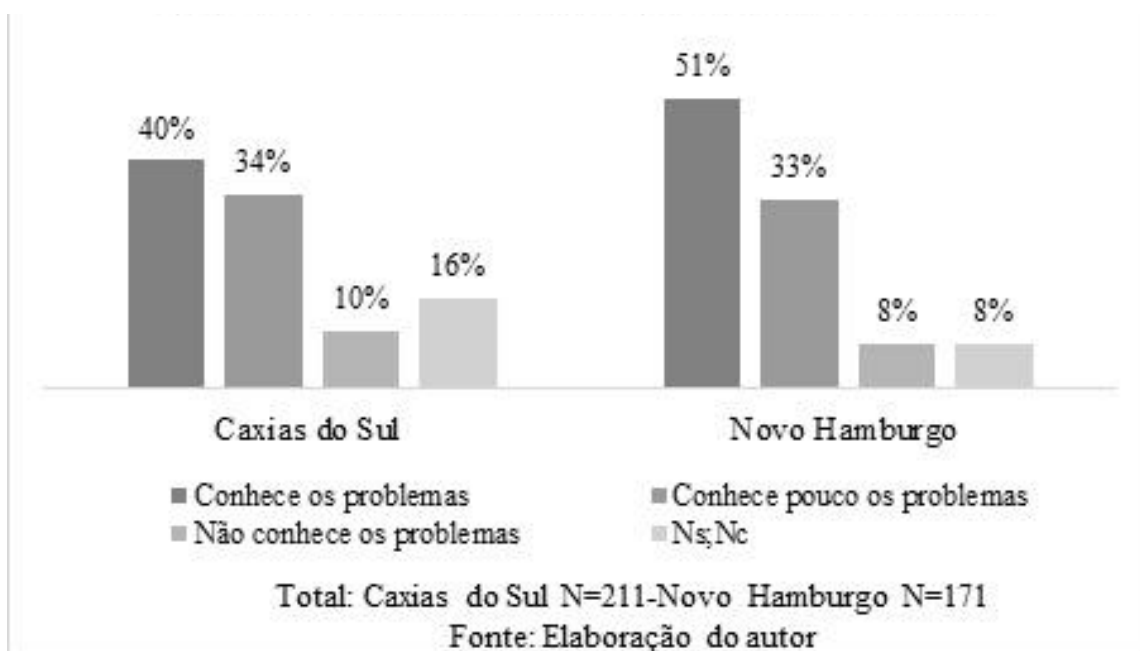


Sobre aspecto da regularidade das ações, 56% dos usuários do SUAS de Caxias do Sul avaliam que, quando procuram os aparelhos públicos – CRAS e CREAS – têm seu problema sempre resolvido. Para os usuários do SUAS de Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, ficando em 53%. No outro extremo, o percentual de usuários que avaliam que o problema nunca é resolvido é de 5%, no SUAS de Caxias do Sul; já para o SUAS Novo Hamburgo, esse percentual é elevado para 8%.

8.5.2 As instituições do SUAS conhecem os problemas locais?

O aspecto da capacidade das instituições em identificar os problemas locais apresenta-se de forma fundamental, pois, nas palavras de Putnam (2000:25), “uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível as demandas do eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender essas demandas”. O aspecto pode ser explorado por meio do gráfico 25.

Gráfico 25 - As instituições do SUAS conhece os problemas do bairro? - Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

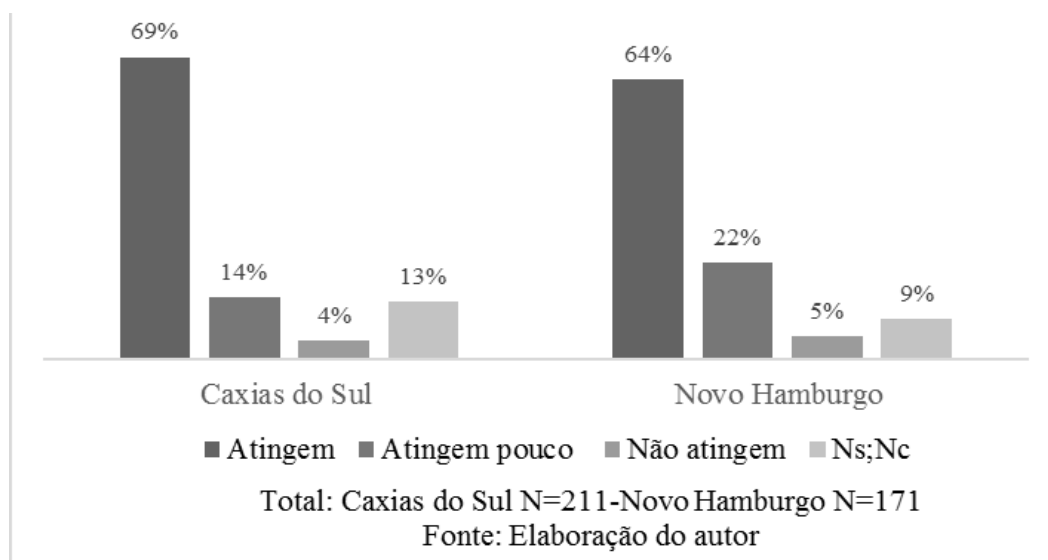


entrevistados sugerem que os aparelhos públicos – CRAS e CREAS – conhecem os problemas do bairro. Em Caxias do Sul, o percentual cai para 40%.

8.5.3 As instituições do SUAS atingem os seus objetivos?

Sobre o aspecto da eficácia ligado aos objetivos das instituições, Putnam (2000) salienta para a sua vital importância, pois “a qualidade do governo interessa à vida das pessoas: concedem-se bolsas de estudo, pavimentam-se estradas, vacinam-se crianças, ou então, se o governo falhar, nada disso acontece” (p.25). Neste sentido, buscou-se identificar em que medida as instituições do SUAS atingem os seus objetivos, conforme gráfico 26.

Gráfico 26 - As instituições do SUAS atingem seus objetivos? Cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Dessa forma, em Caxias do Sul, constata-se que, para 69% da população, as instituições do SUAS atingem seus objetivos. Para o SUAS de Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, ficando em 64%.

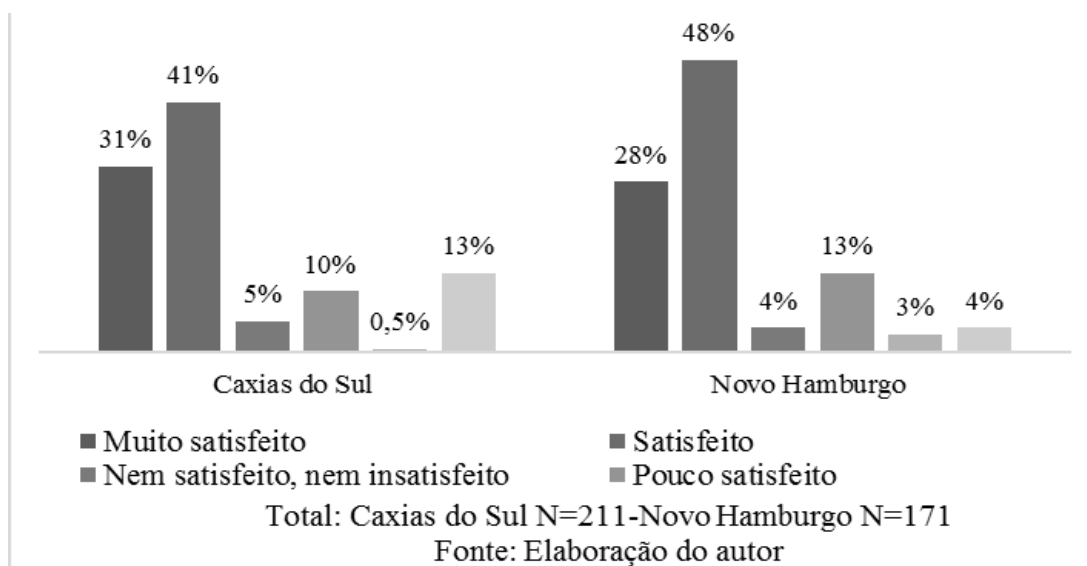
8.5.4 Satisfação institucional

Por fim, sobre o tema do desempenho institucional, buscamos avaliar a satisfação da população com as instituições do SUAS⁵⁴. Neste sentido, buscamos

⁵⁴ Compartilhamos da compreensão de Popkin (1994), da “racionalidade de baixa informação” para quem o cidadão comum pode sim adquirir conhecimento sobre seu entorno, sobre políticas

verificar se há uma aproximação entre o estoque de capital social e a avaliação positiva das instituições, conforme apontava Putnam (2000) nos seus estudos. Segue o gráfico 27.

Gráfico 27 - Satisfação institucional nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo



Podemos constatar que, em Caxias do Sul, 31% da população do SUAS está muito satisfeita com as suas instituições. Já em Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, indicando que 28% dos usuários estão muito satisfeitos. Por outro lado, o percentual da população insatisfeita com as instituições em Caxias do Sul é de 0,5%; já em Novo Hamburgo o percentual sobe para 3%.

Desta forma, podemos considerar que as instituições do SUAS de Caxias do Sul contam com um melhor desempenho institucional, quando comparado com a realidade de Novo Hamburgo. Assim, em Caxias do Sul, a população do SUAS avalia um pouco melhor os aspectos de regularidade e de realização dos objetivos das instituições. Para a realidade de Novo Hamburgo, a população avalia um pouco melhor a capacidade das instituições de identificar as demandas da população.

econômicas ou de saúde, mesmo com baixa informação, pois são eles, os cidadãos que vivem o cotidiano das cidades, que compram, que vão ao médico, que têm filhos na escola e, portanto, pode emitir uma opinião com base na sua experiência. Assim, a satisfação ou não com uma política pública da população não é uma mera opinião, mas sim um indicador do funcionamento desta política (SANTOS; KUNH JUNIOR, 2014).

Assim, pode-se sugerir as razões da satisfação institucional estarem um pouco melhor avaliadas na realidade do SUAS de Caxias do Sul.

CONCLUSÃO

Além do importante papel das instituições, dos desafios orçamentários dos governos, o capital social, foco deste trabalho, é também uma variável extremamente relevante na análise da participação nas políticas públicas. Essa relevância ocorre já que o capital social capta fatores mais intangíveis; contudo, fundamentais, que não podem ser negligenciados nas novas discussões sobre as políticas, em especial no seu aspecto de participação.

Nossa tese procurou demonstrar importantes contrastes socioculturais entre os municípios de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, no Estado do Rio Grande do Sul. Neste sentido, partimos das razões institucionais, que num primeiro momento são semelhantes para os dois municípios. Entre outras, o mesmo nível de gestão dos serviços, ambos considerados municípios de grande porte e dispendo do mesmo número de aparelhos públicos, não nos parece suficiente para explicar o que determina a qualidade da participação e o desempenho das políticas públicas nas sociedades Caxiense e Hamburguense. Assim, à luz da teoria do capital social, permite-nos olhar a realidade de outra forma, percebendo como, nas palavras de Putnam (2000), que os recursos sociais, entre eles a confiança interpessoal, o envolvimento cívico e a participação, estão presentes nas instituições e nas sociedades que se constituíram eficazes e democráticas.

Considerando o nosso trabalho de abrangência do Rio Grande do Sul, em especial as cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, nossa análise voltou-se, num primeiro momento, para o contexto da formação sociocultural da sociedade gaúcha. Neste sentido, constatamos a integração tardia do Estado do Rio Grande do Sul com o restante do Brasil. Embora o solo gaúcho tenha sido “descoberto” no século XVI, em virtude das expedições de exploração do pau-brasil, somente do século XVII é que se deram as primeiras iniciativas de expansão do sul. As atenções, nesta fase, estavam voltadas para nações com o potencial de oferecer a metrópole riquezas já prontas (minerais, por exemplo) ou formas de produção agrícolas, segundo as necessidades comerciais (como açúcar, por exemplo). Desta forma, o caráter tardio, neste caso, pode ser contextualizado neste plano geral da economia, na medida em que o Rio Grande do Sul não se constituía atrativo em nenhum dos casos.

Este cenário passa a ser modificado com a presença de imigrantes de origem europeia, na segunda metade do século XIX. Organizados em minifúndios, tornaram possível o desenvolvimento de uma economia agrícola com a capacidade de produzir alimentos para abastecer os mercados local e regional, por meio de uma composição social heterogênea, que deu origem à ‘dois tipos’ de sociedade. A “primeira, “mais hierarquizada”, composta por latifundiários de origem nativa, peões e escravos - a região sul; e outra “mais igualitária”, constituída por pequenos proprietários de origem europeia – a serra gaúcha. Estes contrastes regionais, com fortes traços históricos e culturais, são importantes para o debate atual sobre o impacto dos elementos socioculturais, entre eles o capital social, nas políticas públicas. Contudo, considerando esses contrastes regionais e, sobretudo, o contexto das formações culturais denominadas “italiana” e “alemã”, e suas relações com o capital social, as mesmas não foram aprofundadas nesta tese. Todavia, essas relações transcenderiam o objetivo do nosso trabalho, muito embora nossos dados preliminares apontem que novas pesquisas com este enfoque poderiam fazer avançar a temática do capital social.

Como importantes elementos da formação de acúmulo de capital social em uma sociedade, nossa tese buscou analisá-los, de forma comparada nos dois municípios. Em relação à confiança interpessoal, em Caxias do Sul, confia-se mais nas pessoas do que em Novo Hamburgo. Contudo, considera-se que a sugestão de Giddens (2007) sobre a perda de confiança nos países nos últimos anos pode ser experimentada no contexto do Rio Grande do Sul. Sobre a confiança nas instituições, na cidade de Caxias do Sul, os usuários confiam mais nas instituições denominadas ‘intermediárias’ que não pertencem ao Estado ou à família, sendo os sindicatos e as associações. Esse dado aponta para um importante elemento do tecido social, qual seja, a confiança para além das relações familiares.

Contudo, com certo cuidado, podemos sugerir nas duas regiões um predomínio para aquilo que Almeida (2007) chamou de “familismo”, indicando uma baixa confiança em relações horizontais para além da família. Neste sentido, a participação da população em instituições intermediárias, embora alcançando tímidos escores em ambos os municípios, em Caxias do Sul observa-se um ambiente mais virtuoso, onde se constata um envolvimento maior da população do SUAS em associação de moradores, associações religiosas, associações sindicais, orçamento participativo, abaixo-assinado, greves, ocupação de terreno e outros. Em

Caxias do Sul, a população do SUAS mostra-se mais habituada a resolver os problemas do seu bairro junto com outras pessoas do que em Novo Hamburgo. O conhecimento sobre grupos no bairro tem um escore maior entre os usuários do SUAS de Caxias do Sul, onde a 'pulsção cívica' da sociedade é mais vibrante.

Sobre a participação em grupos e associações, em ambas as regiões, a opinião dos usuários permite-nos verificar um forte engajamento, com certo predomínio em Caxias do Sul. Sobre a confiança nos vizinhos, a sociedade de Caxias do Sul conta com uma reserva um pouco superior. O aspecto sobre com quem se poderia contar em uma situação difícil, quando essa ajuda desloca-se para níveis mais impessoais de relação, sendo de colegas de trabalhos e outros, a região de Novo Hamburgo parece contar com mais reciprocidade. Por fim, sobre o envolvimento cívico, para este estudo, a região de Caxias do Sul conta com um estoque maior de capital social, traduzido no percentual mais expressivo de pessoas que participaram de um projeto, mesmo que este não traga benefícios diretos.

Neste sentido, nossa tese levou-nos a compreender que os elementos do capital social. Entre eles, a confiança nas pessoas, a confiança nos vizinhos, a participação em grupos e organizações, a capacidade de resolução dos problemas com outras pessoas têm relação com a participação no SUAS. Na cidade de Caxias do Sul, a análise dos dados permite-nos sugerir que o capital social tem um peso considerável sobre a participação no SUAS, em especial nos aspectos de participação em associação de moradores, resolução de problemas com outras pessoas, conhecimento sobre grupos e organizações, confiança nos vizinhos e engajamento cívico. Este último pode ser considerado, também, para a cidade de Novo Hamburgo.

Neste sentido, estatisticamente podemos afirmar a nossa hipótese, qual seja, que existe relação positiva entre capital social e a qualidade da participação no SUAS. Numa perspectiva comparada, em Caxias do Sul, constatamos um volume de 26 associações significativas ($\leq 0,05$); em Novo Hamburgo, este volume é bem menor, caindo para 12 associações significativas ($\leq 0,05$), indicando um estoque bem maior de capital social na cidade de Caxias do Sul e, conseqüentemente, uma maior participação no SUAS. Assim, o teste estatístico Qui-Quadrado realizado permite-nos afirmar que, na medida em que cresce o estoque de capital social, aumenta a participação no SUAS.

Em relação ao Índice de Capital Social-ICS, de uma maneira geral, podemos constatar que a cidade de Caxias do Sul obteve escores um pouco melhores do que a cidade de Novo Hamburgo, sendo que em apenas no indicador “confiança nas instituições” este último levemente se sobressaiu. O indicador “redes de amizade” ficou idêntico nos dois municípios (0,250). Neste sentido, dentre as regiões analisadas, a de Caxias do Sul é que apresentou índice um pouco maior de ICS (0,366), em relação à região de Novo Hamburgo (0,336). Desse modo, os valores encontrados para o índice apontam para um baixo capital social nas duas regiões, sendo o de Novo Hamburgo mais baixo ainda.

Sobre o Índice de Participação no SUAS-IP SUAS, dentre as regiões analisadas, a de Caxias do Sul é que apresentou o maior valor de IP SUAS (0,256), em relação à região de Novo Hamburgo (0,213). Contudo, os valores encontrados para os índices apontam para uma baixa participação nas duas regiões. Constata-se uma correspondência entre os dois índices, na medida em que ambos apresentam um baixo desempenho, tanto de capital social como de participação.

Contudo, na região de Caxias do Sul, os escores de ambos os índices são um pouco maiores. Desta forma, seguindo a tradição dos estudos de Putnam (2000), o capital social tem relação direta com a qualidade da participação e o desempenho das políticas públicas. Para o nosso caso, sugerimos que o baixo acúmulo de capital social pode explicar o baixo nível de participação no SUAS nas duas cidades estudadas. Entretanto, na cidade de Caxias do Sul, onde se registra um maior acúmulo de capital social, também se constata que o Índice de Participação no SUAS – IP SUAS é maior.

Sobre o aspecto do desempenho institucional e a relação com o capital social, os usuários do SUAS de Caxias do Sul mostram-se mais satisfeitos com as suas instituições, na medida em que referem maior regularidade nas ações do governo e que a administração pública consegue colocar em andamento seus objetivos. Quando comparados com a opinião dos usuários do SUAS de Novo Hamburgo, esses apontam um desempenho melhor das suas instituições ao que se refere à capacidade de identificar os problemas locais. Muito embora esta dimensão não tenha sido aprofundada nesta tese, pois fugiria ao escopo do trabalho, futuros testes estatísticos poderão verificar se há de fato relação entre capital social e desempenho institucional, como sugerem estes dados preliminares.

Por fim, podemos afirmar que a teoria de Putnam (2000) permanece com força explicativa sobre a realidade já que estudos sobre capital social em Caxias do Sul têm apontado o seu impacto positivo no Orçamento Participativo (LUCAS, 2004), na Cultura Política e na Democracia (BAQUERO E PRÁ, 2007) e nas instituições do SUS (BASTOS, SANTOS, 2009). Já em Novo Hamburgo, o capital social está associado positivamente ao desempenho das políticas públicas (BAQUERO; SANTOS, 2015). No entanto, não se tinha demonstrado, até o momento, o seu impacto na qualidade da participação das instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Dessa forma, como apontou a nossa tese, o fomento de capital social é uma alternativa que combinada com as instituições e orçamentos públicos, auxilia os governos e a sociedade na implementação do SUAS como um sistema público forte e participativo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. São Paulo: Record, 2007.
- ARROW, K. J. **The limits of Organization**. London: Norton & Company, 1974.
- ATLAS BRASIL – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Ranking – todo o Brasil (2010)**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em 20 de abr., 2017.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963]
- BAQUERO, Marcello. **Qual Democracia para a América Latina: capital social e empoderamento são a resposta?** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.
- BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2007.
- BAQUERO, Marcello; GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014. **Opin. Publica [online]**.v.22, n.3, pp.492-523. 2016.
- BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. **Desenvolvimento Regional, Democracia Local e Capital Social**. Ed. UNUJUÍ: Ijuí, 2008.
- BANDEIRA, Pedro S. Algumas Hipóteses sobre as Causas das Diferenças Regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. (In) Correa, Silvio Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, 2003, p.15/59.
- BARBETTA, P. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Edusfc, 2010.
- BASTOS, F, A. **A inserção da odontologia em quatro municípios em gestão plena do Sistema Municipal do SUS no Rio Grande do Sul: um estudo de avaliação institucional**. [Tese de Doutorado]. Universidade Luterana do Brasil. Programa de Pós-Graduação em Odontologia. Canoas. 2008.
- BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB. 11.ed. 1998.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense. 1983.
- BOZEMAN, B; PANDEY, S.K. Public management decision making: effects of decision contet. **Public Adminitration Review**. v.64, n. 5, p. 553-565.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n º510, de 07 de abril de 2016.** Disponível em: http://www.conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_16.htm. Acesso em nov. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica–NOB SUAS.** Brasília, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica–NOB RH.** Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. Assembleia Legislativa. **Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em 17 de out. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Assembleia Legislativa. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 17 de out. 2015.

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

BRISCH, L. **Representações do bairro Santo Afonso na perspectiva da comunidade e imprensa local na atualidade.** 2007. 82 f. Monografia (Especialização) – Curso de História, Comunicação e Memória do Brasil Contemporâneo. Instituto de Ciências Humanas, Letras e Artes. FEEVALE, Novo Hamburgo, 2007.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela, et alii (Orgs). **Desigualdades e Questão Social.** São Paulo, EDUC, 1997.

COLE, George Douglas Howard. **Social Theory.** Londres: Methuen, 1920.

COUTO, Berenice Rojas (et al.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CRUZ JUNIOR, J. B. Avaliação política de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F; SALM J (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** 3.ed. Brasília: UNB, 2014.

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

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

DYE, T.R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In.: HEIDEMANN, F; SALM J (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3.ed. Brasília: UNB, 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. 120 anos de imigração italiana 1875-1995. **Italianos no Rio Grande do Sul** [material impresso], 1995.

FERRAZ, Francisco. **Brasil: a cultura política de uma democracia mal resolvida**. Porto Alegre: Ad2000, 2014.

_____. **A Infraestrutura social da democracia americana**. Porto Alegre: PUCRS, 1971.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Ed. Rocco: Rio de Janeiro, 1996.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v.5, n.2, p. 66-75, 2006.

GERTZ, René E. Colonização: segunda fase. In: CARELI, Sandra da Silva; KNIERIM, Luiz Claudio (org.). **Releituras da História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, CORAG, 2011.

GIDDENS A (org). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007.

GIRON, S.L; BERGAMASCHI, E.H. **Terra e homens: colônias e colonos no Brasil**. Ed. EDUCS: Caxias do Sul, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Ed. Cortez, 2011.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of Power. **Policy sciences**. v. 5, n. 3, p. 269-287, 1983.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3.ed. Brasília: UNB, 2014.

INGLEHART, R. Cultura e democracia. In: HARISSON, L. E.; HUNTINGTON, S. P. (orgs.). **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo Veintiuno, 2001.

KHAN, A. S.; SILVA, L. M. R. **Avaliação do Projeto São José no Estado do Ceará: Estudo de Caso.** UFC /CCA /DEA, Fortaleza, Ceará, 2002.

LAHERA, E. **Introducción a las políticas públicas.** Chile: Fondo de Cultura Económica, 2012.

LOWI, T. J. American Business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 667-715, 1964.

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

_____. Os desafios do controle social do (suas) e a subcidadania brasileira: o caso de Novo Hamburgo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 12, n. 2, p. 116-137, mai-ago, 2016.

MEIRELLES, Mauro. O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política: uma breve introdução. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, nº 15, p. 65-91, jan-jun., 2014.

MICELI, S (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** São Paulo: Ed. Sumaré: AMPOCS, Brasília: DF, 1999.

MILL, Stuart. **O governo representativo.** São Paulo: Escala, 2001.

_____. **An essay on government.** Cambridge: Cambridge University Press, 1937.

NOBRE, Marcelo. Pra que democracia? **Jornal Extra Classe**, Porto Alegre, nº 208, out.,2016.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance.** EUA: Cambridge University Press. 2007.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. **Cultura política e Assistência Social: uma análise das orientações dos gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: EDUSP, 1999.

PASE, Hemerson; Santos, Everton. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Cultura(s), política(s) e democracia no século XXI na América Latina.** Porto Alegre: UFRGS, v. 1, p. 69-93, 2011.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital social e desenvolvimento: a experiência do Rio Grande do Sul**. Pelotas: ED.UFPEL, 2016.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL-PMCS. Museu e arquivo histórico municipal de Caxias do Sul. **Ocorrência 9** [material impresso]. 1990.

_____. Museu e arquivo histórico municipal de Caxias do Sul. **Ocorrência 8** [material impresso]. 1990.

_____. Museu e arquivo histórico municipal de Caxias do Sul. **Boletim Informativo – nº2** [material impresso]. 1981.

_____. Conselho Municipal de Assistência Social de Caxias do Sul. **Rede Socioassistencial do SUAS de Caxias do Sul**. [cartilha impressa]. Caxias do Sul, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano Brasileiro 2009-2010**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4175>. Acesso em 17 de out. 2015.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. São Paulo: FGV, 2000.

_____. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RIBEIRO, I; FERNANDES, E; RIBEIRO, H. A importância do capital social para o desenvolvimento de uma região. **Revista RURIS**, v. 6, nº 1, mar., 2012.

ROUSSEAU, Jean. **The social contract**. New York: Penguin Books, 1968.

SALES, Fabiana de Lima. O desenvolvimento econômico de Caxias do Sul na perspectiva do acervo do Museu Municipal. **IV SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL**. Universidade de Caxias do Sul, 06 e 07 de jul, 2006.

SANTOS, Everton. **Democracia e desenvolvimento: desafios da sociedade gaúcha**. Ijuí: Edjuí, 2013.

SANTOS Everton; NUNES, Margarete Fagundes. Capital Social e políticas públicas: um estudo comparado no Vale do Rio dos Sinos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n.1, p.129-149, jan.fev. 2016.

SCHÜTZ, M.M.E. **Novo Hamburgo: sua história, sua gente.** Porto Alegre: Pollott, 1976.

SCHNEIDER, A. L. Orientação política para a pesquisa de avaliação: evolução histórica e guia prático. In.: HEIDEMANN, F; SALM J (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** 3.ed. Brasília: UNB, 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Schwarcz, 2008.

SILVA, P.O.D. Capital social e desenvolvimento econômico: aspectos teóricos. **Revista Econômica do Centro-Oeste**, Goiânia, v.1, n.1, pp. 42-59, 2015.

SOUZA, A; LAMOUNIER, B. **A Classe Média Brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade.** Rio de Janeiro: Campus, 2010.

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

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, n.16, pp.20-45, 2006.

STASSEN, Jean-François. **Exclusion and participation: can the excluded become able to participate?** Belgium: Université de Liège, 1999.

SZRETER S. **Social Capital: critical perspectives.** EUA: OXFORD University Press, 1999.

TABELLINI, G. **Culture and institutions: economic development in the regions of Europe.** EUA: CESIFO, 2005.

TSURUZONO, E. R. S. **A proteção social da pessoa idosa: desafios e estratégias para enfrentamento da violência familiar em Caxias do Sul.** 2011. 30 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VÁZQUES BARQUERO, Antônio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística-FEE. 2001.

WILSON, J, Q. **American government: institutions and policies.** Lexington: Heart & Co., 1983.

WITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. (Org.). **Desenvolvimento regional: Capital social, redes e planejamento.**Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004

ZUCKER L.G. Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920 in **Research in Organizational Behavior**, v. 8, 53-111, 1986.

APÊNDICES

Apêndice 1– Questionário – pesquisa survey



1

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL

Filtro: Ser usuário do SUAS e ter 16 anos ou mais.

Questionário nº: _____

Cidade: _____
Data: ____/____/2016 – Bairro: _____

1. Sexo: (Anotar sem perguntar)
(1) Masculino (2) feminino

2. Idade: _____ (em anos)

3. Escolaridade:
Grau mais alto (completo ou incompleto)

1. Em termos gerais, o/a sr/a diria que:

- (1) Se pode confiar nas pessoas
(2) Não se pode confiar nas pessoas
(8) NS (9) NR

2. Eu vou falar o nome de algumas instituições e gostaria que o(a) senhor(a) dissesse se confia muito, pouco ou não confia em cada uma delas:

Sindicatos	
Associações comunitárias	
Igreja	
Vizinhos	
Família	

(1). Confia muito (2). Confia pouco (3). Não Confia
(8). NS

3. O/a sr/a costuma participar de...

a. Partidos Políticos	
b. Reuniões políticas	
c. Comícios	
d. Associações de moradores	
e. Associações Religiosas	
f. Associações Sindicais	
g. Organizações Não Governamentais/ONGs	
h. Orçamento Participativo – OP	
i. Abaixo assinados	
j. Manifestações ou protestos	
k. Greves	
l. Ocupação de terrenos ou prédios públicos	
m. Outros. Quais?	

(1). Sim (2). Não (3). Já participou
9. NR

4. Nos últimos anos, o/a sr/a tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas?

- (1) Sim (2) Não (8) NS
(9) NR

5. Dentre os grupos que vou mencionar quais deles existem no seu bairro:

a. Grupo ou movimento político	
b. Grupo ou associação cultural (Teatro, arte, música, cinema)	
c. Grupo educacional (ex. Associação de pais e professores, comitê escolar)	
d. Grupo esportivo	
e. Grupo de jovens	
f. ONG ou grupo cívico (ex. Rotary Club, Cruz Vermelha)	
g. Grupo baseado na comunidade étnica	
h. Grupos de mulheres	
i. Outro:	

1. Sim 2. Não (8) NS (9) NR

6. Atualmente o/a sr/a participa de algum grupo ou organização (associação de moradores; juntas de vizinhos, de escola, grupo religioso ou ecologista, clube de bairro, partido político, sindicato, etc)?

- (1) Sim.
Qual? _____
(2) Não (9) NR

7. Se precisasse viajar por um ou dois dias, o/a sr/a poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa e/ou filhos?

- (1) Sim
(2) Provavelmente
(3) Não (8) NS

8. Em uma situação de emergência, como a doença de um familiar ou perda de emprego, o/a sr/a receberia ajuda:

- (1) de familiares
(2) de vizinhos
(3) de colegas de trabalho/amigos
(4) Outros: _____

9. Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o/a sr/a contribuiria para este projeto?

- (1) Sim (2) Não (8) NS

Fonte: próprio autor

Continuação do apêndice 1



2

10. Quando o(a) senhor(a) participa de uma reunião de bairro, costuma?

- (1) Falar muito
- (2) Falar pouco
- (3) Não Falar
- (9) NR

11. Quando a prefeitura decide construir um local de atendimento para crianças ou fazer uma obra, o(a) senhor(a) é consultado quando?

- (1) Sempre
- (2) As vezes
- (3) Nunca
- (9) NR

12. No último ano, o(a) Senhor(a) foi convidado para alguma reunião para discutir a violência no seu bairro ou a falta de esgoto da sua rua, por exemplo?

- (1) Sim
- (2) Não
- (8) NR

13. Na opinião do(a) senhor(a), em relação aos problemas de segurança, saúde e desemprego da sua cidade, quem decide o que fazer?

- (1) Sempre é a prefeitura
- (2) As vezes é a prefeitura
- (3) Nem a prefeitura, nem a população
- (4) Muito pouco é a população
- (5) As vezes é a população
- (6) Sempre é a população

14. O(a) senhor(a) participou da última Conferência Municipal de Assistência Social?

- (1) Sim
- (2) Não
- (8) NR
- (9) NC

15. Nos últimos seis meses, ao procurar o CRA8 /CREAS o(a) senhor(a) teve seu problema resolvido quando?

- (1) Sempre
- (2) As vezes
- (3) Nunca
- (9) NR

16. Na sua opinião, em relação aos problemas do seu bairro, o(a) senhor(a) diria que o CRA8/CREAS:

- (1) Conhece os problemas do bairro
- (2) Conhece pouco os problemas do bairro
- (3) Não conhece os problemas do bairro
- (8) NR
- (9) NC

17. Considerando as situações de falta de emprego de algum familiar, de perda de algum documento, de violência contra o idoso ou de alguma criança que os vizinhos sabem que não está na escola, o(a) senhor(a) acredita que o CRA8/CREAS:

- (1) Está preparado para ajudar
- (2) Está pouco preparado para ajudar
- (3) Não está preparado para ajudar
- (8) NR
- (9) NC

18. De uma maneira geral, na sua avaliação sobre o CRA8/CREAS, o(a) senhor(a) diria que:

- (1) Está muito satisfeito
- (2) Está satisfeito
- (3) Nem satisfeito, nem insatisfeito
- (4) Pouco satisfeito
- (5) Insatisfeito
- (8) NR

19. Qual sua origem étnico-cultural (raça)? Caso sua origem familiar envolva mais de uma origem étnico-cultural, qual teve maior influência na sua formação cultural e familiar?

- (1) Nenhuma em especial
- (2) Alemã
- (3) Italiana
- (4) Africana
- (5) Japonesa
- (6) Polonesa
- (7) Hispânica
- (8) Indígena
- (9) Árabe
- (10) Chinesa
- (11) Judaica
- (12) Portuguesa
- (13) Outra
- (99) NÃO LEIA ESTA OPÇÃO)

AGRADEÇEMOS A SUA COLABORAÇÃO

Apêndice 2 - Associações de moradores de Caxias do Sul

RECORTE E GUARDE		
ELES PODEM AJUDAR VOCÊ		
Bairro/ loteamento	Presidente	Telefone
Adamatti	Maria Regina Licks	3215.3959
Aeroporto	Paulo Rogério da Silva Zabala	9205.8034
Altos de Galópolis	Marisa Scherer	3290.0801
Altos da Maestra	Elisângela da Silva Ribas	9932.9685
Altos do Santiago	Lenir Pimentel da Silva	9964.0725
Alvorada	João Felisbino Padilha	3217.0013
Arco Baleno	Juracy Antunes Leão	3226.2707, 9951.9660
Assunção	José de Lima Corrêa	3222.9809, 9162.0257
Ballardin	Luís Carlos dos Santos Silva	9919.4425
Brandalise	Nestor Antunes Rankrappes	9914.9406
Bela Vista	Gilda Fátima Pontalti	3222.4627
Belo Horizonte	Jairo Gomes	8412.2150
Bom Pastor I	Eracício Santana de Oliveira	3215.4208
Bom Pastor II	Marinez Pegoraro	9201.3920
Bortoline	Eroni Alano Ferraz	3222.0592, 8134.1973
Brasília	Sergio Luiz de Jesus	9118.2220, 3283.4568
Campos da Serra	Simonia Iara Lopes Dias	9674.5636
Canyon	Marciano Corrêa da Silva	9934.3418
Capivari	Gelson Souza Teles	9946.0656
Castelo	Ivete Maria Boff Moreira	3229.6064
Caxias	Adelar Walter	9928.1165
Centenário I	Nelson Pasqualon	9109.4199
Centenário II	Jamir Marcon	9100.6922
Centro	Marco Antônio Doncato	9696.0096
Cidade Industrial	Marcilio Rodrigues Martins	8405.1898
Cidade Nova I e II	Joel Mantovani de Oliveira	9944.3877
Cinquentenário I	Fernanda Nunes	9151.3402
Cohab Santa Lúcia	Maria Aparecida de Campos Witt	3211.3301
Colina das Castanheiras	Mariza Terezinha Borges de Oliveira	9975.9466
Colina do Sol	Fernanda Goulart Pereira	9177.2996
Cond. N. Sra. do Rosário	Iara Dalla Preia	9190.3853
Cond. Vale da Esperança	Teresinha Aparecida Duarte	9956.1689, 9123.0907
Cond. Vivendas do Imigrante	Valdecir Luis Pezzi	9150.2306
Conquista	Valdoir Vidalechs	8412.9611
Coop. Habitacional Chaimar	Valdecir Rodrigues da Silva	9167.6990
Coop. Esperança do Vale	Eloi de Bitencourt	9937.6224
Coop. Marianinha de Queiróz	João Matias de Abreu	9903.9115
Cruzeiro	Nelson Acioli Vieira Filho	3212.6443, 9605.1591
De Lazzar I	Enio Pedrotti	9972.7592
De Lazzar II	Lourenço Batista de Azevedo	8118.8858
De Zorzi I	Claudecir Ignacio Cardoso	9969.6573, 8411.8051
De Zorzi II	Moacir Toss	3212.2118, 9914.6507
Desvio Rizzo	Maria Inês Faccin	8129.9752
Diamantino	Dante Pinguello	9126.0457
Esplanada	Luis Carlos de Oliveira Ferreira	9169.9176
Fadanelli e Santa Marta	Nelson Adriano Pereira de Macedo	9106.0269
Fátima Alta	Jocir Vieira de Faria	9144.5083
Fátima Baixa	Clousa Faria de Oliveira	9128.0331
Flor da Serra	Odair Carlos Guedes da Silva	9962.1141
Floresta	Claudio Roberto Delazzeri	8121.6846
Forqueta	Diniz Zuccoloto	9973.5015
Galópolis	Maria Patricia Pinto	3284.1541
Garbin	Vanderlei Antonio Fistarol	9112.0396
Glória	Clélia Vieira De Oliveira	9964.6101
Grupo Assoc. Floresta II	Lucimara Salete Wosniak	9923.1002
Gruta	Edemar Luiz da Silva	3217.0842
Interlagos	Edson Moraes	9928.8608
Jardelino Ramos	Suzete Molinari	9629.2523
Jardim Adorado	Ildefonso Ivan Barbosa da Fonseca	9955.4263
Jardim América (lot.)	Francisca Maria Oliveira Araujo	9683.6394, 8415.3024
Jardim do Lago	Antônio José Corso	9907.4205
Jardim das Hortênsias	Rudimar Antônio Silva	9667.4788
Jardim Eldorado	Antonio Batista da Silva	8419.5471
Jardim Embaixador	Fernando Oliveira	8139.6400
Jardim Esmeralda	Itacir Borsatto	9138.2970
Jardim Filomena	Claudio Antunes Ribeiro	99717960
Jardim Iracema	Rudimar Leiser	9195.1058
Jardim Itália	Marino Alexandre De Biasi	9104.2877
Jardim La Paloma	Daniel Machado*	
Jardim Oriental	Maria Eliza Walter	3215.1232
Jardim Teresópolis	Carlos Daniel da Silva	8415.9105, 8125.3534
Kahler	Beatriz Maria Basso	3213.1139
Kaiser	Adail Bernardo da Silva	3226.1579, 9916.2411
Linha 40	Mateus Aquiles Marcarini	8413.3353
Madri	Jaime Bernardo de Freitas	3226.3351
Madureira	Teresinha Maria Susin Peroni	3221.5336
Marechal Floriano	Solange Neres	9999.4925
Mariani	Pedro da Silva (Pedrinho)	9926.7563
Milenium	Clovis Barboza	8415.3042, 9101.4145
Moinhos Germani	Gervásio Longui	9611.1212
Moinhos de Vento	Geraldo Alexandre Guerra	9955.5910
Monte Carmelo	Adroaldo da Silva	9182.9517
Monte Claro	Clodoveu Antonio Johann Silveira	3215.2425, 9967.3993
Monte Reali	Salete Ascari	9237.8183
Morada do Sol	Waldemar Correa Rodrigues*	
Morada dos Alpes	Odete Maria Valentini	9178.1560
Morada Feliz	Andréia Simone da Roza	3204.1043
Nsa. Sra. Caravaggio II	Paulo Kowaleski	9167.0941
Nsa. Sra. da Consolação	José de Jesus Freitas Abreu	8108.3832
Nsa. Sra. das Graças	Avelino Paim da Silva	9168.2617
N. Sra. de Lourdes	Paulo Higinio Favetti	9107.3130

Fonte: Jornal O pioneiro, 2012

Continuação do apêndice 2

Bairro/ loteamento	Presidente	Telefone
■ Nossa Sra. da Paz	Claudenir Biglia	8402.8212
■ N. Sra. do Rosário	Lorete Ana Lenzi Brisotto	9195.1397
■ Nova Esperança	Edson de Souza Xavier	9614.6320
■ Novo Amanhã	Alexandre Severo	9931.2239
■ Paiquerê	Neron Pinheiro Medeiros	9188.0699
■ Panazzolo	Ana Lúcia Grandi de Abreu	3208.4065
■ Parada Cristal	Agostinho Tomiolo	9909.3591
■ Paraíso Cristal	Paulo Vicente da Silva	4062.9302
■ Parque Alvorada	Ana Dulce Rosa Cúnico	9125.0749
■ Parque das Rosas II	Sandra Roberta Fornigoni da Rocha	3217.3627
■ Parque dos Pinhais	Nilson José de Andrade	8419.5123
■ Parque dos Vinhedos	Paulo Roberto Pereira	9192.2826
■ Parque Oásis e Lot. Dal Agnol	Jeferson Pereira de Oliveira	9611.8996
■ Pedancino	Marcelo Brandalise	9941.1460
■ Petrópolis	Daniel Dalsoto	8121.7992
■ Pinhal	Archimedes Pereira da Silva	9981.6219, 3213.1303
■ Pinheiros	José Luiz Bresolin	9649.9339
■ Pinho Verde	Marilene de Almeida	9924.2982
■ Pio X	Alberto Camilo	9993.3122, 3028.2421, 3538.9849
■ Pioneiro	José Carlos Rossetti	9139.1697
■ Planalto	Eoci Rogério da Silva Ribeiro	9945.7169
■ Planalto I	Edison Borges (Pelé)	3228.2356
■ Planalto II	Ademir Saraiva	9622.9401
■ Pôr do Sol	José Gonçalves da Silva	3217.1638
■ Portal da Maestra	Sirlei da Cruz Borges	9973.3462
■ Portinari	Maria Aparecida Stecca	9114.1936
■ Primeiro de Maio	Ilves Maria Teixeira	8414.8569
■ Recanto dos Pássaros	Claudio Waltrick Carvalho	3027.6806
■ Reolon	Normelio Antonio Zorzi	8402.0401, 9138.3562
■ Residencial Cidade Nova IV	Acilio Saling	9991.6738
■ Residencial Bonalume	Aurora Jesus de Oliveira	8141.3999
■ Rio Branco	Sergio Roberto Scola	3226.3749, 9134.3244
■ Rota do Sol	Antonio Eonir de Oliveira	9112.0213
■ Sagrada Família	Jailson Cardoso da Silva	8123.1300
■ Sagrada Família II	Pedro Ribeiro de Abreu	9203.8447
■ Saint Étienne	Ilce Fátima Barbosa	9187.7396
■ Salgado Filho	Sebastião Santos de Oliveira	3213.3115, 9973.5056
■ Santa Catarina	Beatris Regina Perin	9959.3636
■ Santa Fé	Anivaldo de Borba	9184.6052
■ Santa Lúcia da 9ª Légua	Everton Luis Machado de Sá	8408.1871
■ Santa Tereza	Ademar Drum dos Santos	3221.1094
■ Santo Antônio (Ana Rech)	Juarez Brambatti	9183.8873
■ Santos Dumont	Eliane Saldanha	9208.8643
■ São Caetano	Rosa do Carmo Fonseca	9108.9738
■ São Ciro	Luiz Lorenaldo Barbosa	3229.4792, 8449.3065
■ São Cristóvão	Neura Pinto Pedrotti	8403.6187
■ São Francisco	Leon Dinis Borges da Silva	8126.9791
■ São José	Vilmar Boschetti	9991.8518
■ São Leopoldo	Vagner Rodrigues Marçal	3027.6420, 9903.8802
■ São Lucas	Denise Bernardo da Silva	9955.7906
■ São Luis	Clori Rodrigues Bitencourt	9207.7200, 9999.1410
■ São Luis da 6ª Légua	Jones Otávio Stecanella	9223.5757, 8427.9375
■ São Pedro	João Marques da Rosa	9114.2860
■ São Salvador	Edson Estecanella	9201.1875
■ São Vicente	Clenau Soares de Oliveira (Fubica)	9170.5495
■ São Victor Cohab	Natal Fonseca da Silva	8417.8934
■ São Virgílio/ N. Sra da Rocca/ Santo Antonio	Albino Andreis	3222.6724, 9118.6214
■ Século XX	Loiva de Fátima Pereira dos Santos	9919.4142
■ Serrano	Eduardo Cruz da Silva	9962.1931
■ Solar do Prado	Osmarina Braghini	9153.7368
■ Sol Nascente	Cenair Schneider	9655.5962
■ Tijuca	Loir José da Silva	3201.1445, 9141.3870
■ Tirol	Gentil Maria Dutra	9977.8908
■ Treviso	Diozer Fochezatto de Carvalho	9616.9241
■ União	José Laerte Nunes de Lima	9167.7093, 3225.1147
■ Universitário	José Ivan de Sousa Melo	9238.1213
■ Universitário II	Marilê Lanfredi da Silva Braga	9175.9329
■ Vêneto	Maria Cristina Pereira do Nascimento	9993.2810
■ Vergueiros II	Paulo Almir de Oliveira	9901.8551
■ Vila Amélia	Zildane da Silva Corrêa	3027.4106
■ Vila Amélia II	Dirlei Silveira da Rosa	9161.2018
■ Vila Brasil	Marili Consoladora Pereira	9919.8168
■ Vila Cristina	Claudete Maria Bortoluz	9226.0883
■ Vila do Rosário	Edi Maria Bolson	3227.6020
■ Vila do Rosário II	Claudia Liane da Rosa Machado	8113.2085
■ Vila Gauchinha	Cleusa Moraes dos Santos	9908.9393
■ Vila Guilherme	Denise Jacques Costa	9121.7650
■ Vila Ipê	Luiz Vicente da Rosa	9635.3945
■ Vila Ipiranga	Sônia Beatriz Fagundes Negretto	3228.4024
■ Vila Leon	Ivanil Alves de Sales	9184.6359
■ Vila Libertá	Najairy Cabral de Oliveira	9158.0554
■ Vila Lobos	Tania Menezes	9107.9939
■ Vila Lola	Volmar Melo da Silva	9140.2955
■ Vila Mari	Avelino Alves de Campos	9125.1216
■ Vila Moderna	Carlos Welademir Marques da Silva	9104.1974
■ Vila Romana	Eroni José de Castro Klipel	3227.6821, 9673.5804
■ Vila Verde	Delma Helena Paesi Ditadi	9114.1045
■ Vitória	Genésio de Jesus Santos	3228.9439
■ Vitória III	Sandra Maria Rodrigues dos Santos	9205.3586

* não autorizou a divulgação do telefone no jornal

Fonte: Jornal O Pioneiro, 2012

Apêndice 3 - Associações de moradores – Novo Hamburgo

	Associação/clubes	Endereço
1	Associação de Moradores Renovação	Rua da Constituinte, 360 Canudos (51) 3582-4216
2	Associação de Moradores do Quilombo	Estrada Alvino Alberto Jungbluth, 2850 - Lomba Grande (51) 99989-3911
3	Associação dos Moradores do Bairro Lomba Grande	Rua João Aloysio Algayer - Lomba Grande (51) 3596-2163
4	Associação De Moradores Vila Palmeira	Rua Itati - Santo Afonso
5	Associação de Moradores Rincão Petrópolis	Rua Espanha, 513 – Rincão
6	Associação dos Amigos do Bairro Ideal	Endereço: R. Machado de Assis, 776 – Ideal (51) 3582-2808
7	Associação dos Moradores do Bairro Rondônia	<i>Rua Guilherme Grovermann 924, Rondonia (51)35813881</i>
8	Associação dos Moradores do Conj. Res. Mundo Novo	Rua João Nunes da Silva, 22, Canudos (51) 3580-1717
9	Associação de moradores Bairro Primavera	Boa Saúde, 833 (51) 8489-5459 www.primavera.org.br
10	Associação Dos Moradores do Bairro Roselândia	Rua Aquarius 133 (51) 3581-2803
11	Associação de Moradores Jardim Liberato	R. Do Bosque, s/n
12	Associação Moradores Vila Kipling	Rua Presidente Costa e Silva, nº 620, Canudos

Fonte: próprio autor

Apêndice 4 - Associações e clubes – Novo Hamburgo e Caxias do Sul

Novo Hamburgo		Caxias do Sul	
Associação/clube	Endereço	Associação/clube	Endereço
1	Pajova Rua Vinte e Cinco de Julho, 590 - Rio Branco (51) 3593-8583	Centro Tradições Gaúchas	Rua Doutor Luigi Gallichio, 370 - Nossa Senhora de Fátima
2	Sociedade Atiradores Lombagrandense Rua João Aloysio Algayer, 461 - Lomba Grande	Associação Atlética Banco do Brasil	Rua Paul A. Harrys, 351 Cinquentenário
3	Soc Ginást. de Hamburgo Velho Rua Mauá, 15 - Hamburgo Velho	Recreio da Juventude	Rua Atílio Andrezza, 3525 - Sagrada Família
4	Sociedade Aliança Rua Oscar Emílio Muller, 49 - Vila Nova	Clube Recreativo São João Nepomuceno	Rua Olívio Marcon, 1064
5	Esporte Clube Novo Hamburgo Rua Santa Tereza, 430 - Liberdade	Brasília Futebol Clube	Avenida Independência, 2211 - Cristo Redentor
6	Sociedade Gaúcha de Lomba Grade Rua Albano Guilherme Konrath - Lomba Grande (51) 3596-2698	Sociedade Esportiva São Severino	Rua Segundo Pistorello, 190 - Bela Vista
7		Carmo Campo Clube	Rua Abramo Pezzi, 285 Marechal Floriano -
8		LEFAN - Legião Franciscana de Assistência aos Necessitados	Rua General Mallet, 33
9		Grêmio Esportivo Cruzeiro do Sul	Avenida Rossetti, 205 Santa Catarina
10		Recreio Cruzeiro	Rua Euzébio Beltrão de Queiroz, 2010 - Pio X
11		Clube Aliança	Rua Jacob Susin, 390 - Santa Fé
12		Vasco da Gama Futebol Clube	Rua José Soares de Oliveira, 2557 - Pio X
13		Centro Esportivo Parque do Sol	Rua Claudino Antônio Frizzo, 557 - Sta Catarina
14		Recreio Imigrantes	Avenida Canopus, 707- Cruzeiro
15		Sociedade Recreativa Vítor Emanuel	Rodovia RS 122, 110 km 84 Desvio Rizzo
16		Classic motor clube Caxias do Sul	Rua visconde de pelotas, 156 térreo-Centro
17		Associação de Clubes de Mães de Caxias Do	Rua Pinheiro Machado 3251 Telefone: 51 3225-4088
18		Clube do fotógrafo	Rua Coronel Flores, nº 810, sala 301 - Bairro São Pelegrino.
19		Liga Caxiense De Bolão	Av. Júlio de Castilhos 987 - Centro
20		Clube Caxiense De Caca E Tiro	Barragem do faxinal - Bairro: Ana Rech
21		Associação dos Funcionários De Baralhos Pinguim	Rua Moreira Cesar, 1666 - Bairro: Pio X
22		CTG Rincão de Lealdade	Br 116, Km 121, s/n (54) 99986-9689 - Esequiel - Patrão

Fonte: próprio autor

ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1 – Carta de apresentação do pesquisador - Município de Caxias do Sul

Universidade Feevale
Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social



Carta de apresentação do pesquisador

Novo Hamburgo, 22 de dezembro de 2015

Senhora Marlês Stela Sebben Andreazza,

Por meio desta apresentamos o acadêmico **Douglas Marques**, doutorando em Diversidade Cultural e Inclusão Social, do Programa de Pós Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale, devidamente matriculado nesta Instituição de ensino, que está realizando a pesquisa intitulada “**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL**”. O objetivo do estudo é demonstrar, comparativamente, a relação entre o acúmulo capital social e a qualidade da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS de Caxias do Sul.

Na oportunidade, solicitamos autorização para que realize a pesquisa através da coleta de dados, por meio de questionários, aplicados diretamente aos usuários do SUAS. Queremos informar que o caráter ético desta pesquisa assegura a preservação da identidade das pessoas participantes.

Uma das metas para a realização deste estudo é o retorno dos resultados da pesquisa. Para tanto, requeremos ainda a permissão para a divulgação desses resultados e suas respectivas conclusões, em forma de pesquisa, preservando sigilo e ética, conforme termo de consentimento livre que será assinado pelo participante. Esclarecemos que tal autorização é uma pré-condição.

Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo. Também não há compensação financeira relacionada à sua participação. Se existir qualquer despesa adicional, ela será absorvida pelo orçamento da pesquisa.

Comprometo-me, como pesquisador principal, a utilizar os dados e o material

Continuação do anexo 1

Universidade Feevale
Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social



coletados somente para esta pesquisa.

Agradecemos vossa compreensão e colaboração no processo de formação acadêmica, bem como o desenvolvimento de estudos na área de políticas públicas nessa região. Em caso de dúvida você pode procurar o pesquisador pelo telefone: (51) 9894 2675, ou pelo e-mail: douglasmarques@feevale.br.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Renner", written over a horizontal dotted line.

PROF.Drª. Jacinta S. Renner

Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social – FEEVALE.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Everton", written over a horizontal dotted line.

Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos

Professor(a) orientador(a)

Anexo 2 – Carta de apresentação pesquisador - Município de Novo Hamburgo

Universidade Feevale
Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social



Carta de apresentação do pesquisador

Novo Hamburgo, 29 de dezembro de 2015

Senhor Hélio Pacheco,

Por meio desta apresentamos o acadêmico **Douglas Marques**, doutorando em Diversidade Cultural e Inclusão Social, do Programa de Pós Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale, devidamente matriculado nesta Instituição de ensino, que está realizando a pesquisa intitulada **“SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL”**. O objetivo do estudo é demonstrar, comparativamente, a relação entre o acúmulo capital social e a qualidade da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS de Caxias do Sul.

Na oportunidade, solicitamos autorização para que realize a pesquisa através da coleta de dados, por meio de questionários, aplicados diretamente aos usuários do SUAS. Queremos informar que o caráter ético desta pesquisa assegura a preservação da identidade das pessoas participantes.

Uma das metas para a realização deste estudo é o retorno dos resultados da pesquisa. Para tanto, requeremos ainda a permissão para a divulgação desses resultados e suas respectivas conclusões, em forma de pesquisa, preservando sigilo e ética, conforme termo de consentimento livre que será assinado pelo participante. Esclarecemos que tal autorização é uma pré-condição.

Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo. Também não há compensação financeira relacionada à sua participação. Se existir qualquer despesa adicional, ela será absorvida pelo orçamento da pesquisa.

Comprometo-me, como pesquisador principal, a utilizar os dados e o material

Continuação do anexo 2

Universidade Feevale
Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social



coletados somente para esta pesquisa.

Agradecemos vossa compreensão e colaboração no processo de formação acadêmica, bem como o desenvolvimento de estudos na área de políticas públicas nessa região. Em caso de dúvida você pode procurar o pesquisador pelo telefone: (51) 9894 2675, ou pelo e-mail: douglasmarques@feevale.br.

Atenciosamente,


PROF. DR. Jacinta S. Renner

Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão
Social – FEEVALE


Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos

Professor(a) orientador(a)

Anexo 3 – Declaração de instituição Coparticipante – Município de Caxias do Sul

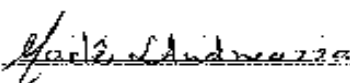
Universidade Feevale
 Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
 Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social



DECLARAÇÃO DA INSTITUIÇÃO COPARTICIPANTE

Nome da Instituição: Fundação de Assistência Social-FAS – Caxias do Sul .

Autorizo a realização da pesquisa intitulada **SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL**, junto a Fundação de Assistência Social-FAS, localizada na Rua Bento Gonçalves, 1253, Centro, Caxias do Sul-RS. A ciência da instituição possibilita a realização dessa pesquisa, que tem como objetivo demonstrar comparativamente a relação entre o acúmulo capital social e a qualidade da participação nas instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no Rio Grande do Sul, e se faz necessário a coleta de dados nesta unidade, pois é parte principal da finalização desse estudo. Para isso serão coletados os dados através de questionários tipo Survey, com perguntas fechadas, aplicados diretamente aos usuários do SUAS, que acessam os aparelhos públicos CRAS e CREAS. A pesquisa será realizada pelo pesquisador Douglas Marques, email douglasmarques@feevale.br, aluno devidamente matriculado no Programa de Pós Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale, em nível de doutorado, e orientado pelo Professor Doutor Everton Rodrigo Santos. No entanto o pesquisador garante que os materiais e dados coletados serão utilizados e guardados exclusivamente para os fins previstos no protocolo de pesquisa. A presente instituição declara conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 196/96. A instituição também está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, possibilitando o acesso do pesquisador aos aparelhos públicos CRAS e CREAS para a coleta de dados junto aos usuários.


 Assinatura e carimbo do responsável institucional
 Carlos Andreazza
 Presidente
 Fundação de Assistência Social - FAS

Anexo 4 – Declaração de instituição Coparticipante – Município de Novo Hamburgo

Universidade Feevale
 Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social
 Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social



Declaração da instituição coparticipante

Título do Projeto: **SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO:
 POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL.**

Nome do pesquisador responsável: Douglas Marques.

E-mail: douglasmarques@feevale.br

Declaro conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 196/96. Esta instituição está ciente de suas responsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos nela recrutados, dispõe de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Nome da Instituição: Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo

Nome do Responsável pela Instituição:

Assinatura e carimbo do responsável institucional

Nélio Schaidauer Pacheco
 Secretário de Desenvolvimento Social

Anexo 5 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**

Você está sendo convidado a participar da pesquisa de pós-graduação, tese de doutorado intitulado: **SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL**. O trabalho será realizado pelo acadêmico Douglas Marques, do Programa de Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social – Universidade FEEVALE, orientado pelos pesquisadores responsáveis, professores Everton Rodrigo Santos e Norberto Kuhn Junior. O objeto deste estudo trata de investigar em que medida o acúmulo de Capital Social existente no contexto da formação sociocultural dos municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, contribuiu positivamente na qualidade da participação das instituições do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no Rio Grande do Sul, entre os anos de 2010-2015.

Sua participação nesta pesquisa será voluntária e consistirá em responder um questionário com dezenove (19) perguntas fechadas. Estima-se um tempo de 15 minutos. Você tem a liberdade de optar pela participação na pesquisa e retirar o consentimento a qualquer momento, sem a necessidade de se comunicar com o pesquisador.

Garantimos o sigilo de seus dados de identificação, primando pela privacidade e por seu anonimato. Manteremos em arquivo, sob nossa guarda, por cinco anos, todos os dados e documentos da pesquisa. Após transcorrido esse período, os mesmos serão destruídos.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será assinado em duas vias, permanecendo uma com você e a outra deverá retornar ao pesquisador. Abaixo, você tem acesso ao telefone e ao endereço eletrônico institucional do pesquisador responsável, podendo esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, em qualquer momento no decorrer da pesquisa.

Telefone do pesquisador responsável: (51) 99894-2675

E-mail do pesquisador responsável: douglasmarques@feevale.br

Assinatura do pesquisador responsável

Declaro que li o TCLE. Concordo com o que me foi exposto e aceito participar da pesquisa proposta.

Assinatura do participante da pesquisa

Local e data: Novo Hamburgo, ____ de _____ de 2016