SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL: uma análise do Índice de Participação no SUAS (IP-SUAS)[1].

UNIFIED SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE FROM RIO GRANDE DO SUL: an analysis of the SUAS Participation Index.

Douglas Marques[2]

RESUMO

O presente artigo aborda o aspecto da participação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Rio Grande do Sul, em especial nas cidades de Caxias do Sul e de Novo Hamburgo. Pretendemos demonstrar, comparativamente, a qualidade da participação nas políticas públicas através do enfoque quantiqualitativo (CRESWELL, 2010), baseado em pesquisa de opinião pública, tipo *Survey*, realizada nas cidades em tela, totalizando 382 questionários aplicados diretamente aos usuários do SUAS. Nossa pesquisa demonstrou que, embora o SUAS da cidade de Caxias do Sul aponte para uma melhor qualidade na participação, em relação ao SUAS da cidade de Novo Hamburgo, sugerimos que em ambas as cidades persistem as condições históricas brasileiras de pouca participação nas políticas públicas.

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

ABSTRACT

The present study is related to the participation aspects of the System of Social Assistance, in Rio Grande do Sul state, especially in the Caxias do Sul and Novo Hamburgo Cities. In this way, we intend to demonstrate comparatively the quality of participation in the public policy, through the quantitative and qualitative approach (CRESWELL, 2010) based on survey research and 382 questionnaires were directly applied to Unified System of Social Assistance' users. Our research has shown that, while the Caxias do Sul' SUAS points to a better quality of participation, compared to the Novo Hamburgo'SUAS, we suggest that in both cities the Brazilian historical conditions of little participation in public policies persist.

Keywords: Public policy. Participation. Unified System of Social Assistance. Rio Grande do Sul.

[1] O artigo é fruto da tese de doutorado, defendida em 2018.

[2] Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutor em Diversidade Cultural e Inclusão Social. E-mail: douglas.sersocial@gmail.com

PROMOTORES
APOIO

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma democracia? A essa pergunta, qualquer pessoa responderia sem muito esforço, que sim! Afinal, saímos de uma ditadura militar, temos eleições livres e há liberdade de expressão. Contudo, seria realmente democrático o país que está entre os sete mais ricos com a pior distribuição de renda do mundo? E de fato, há igualdade sexual e de cor? Podemos denominar de democrático um contexto de uma inexpressiva participação da população nas políticas públicas? Diante mão, poderíamos supor que o Brasil é e não é uma democracia. O recente relatório da revista *The Economist* aponta para o declínio dos governos democráticos no mundo nos últimos anos, considerando que apenas 5% da população vive em uma "democracia plena". Acompanhando esta tendência, o Brasil foi classificado no nível mais baixo de "democracias com falhas"[3].

Muito embora nas últimas décadas a sociedade brasileira tenha experimento 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. Neste sentido, os temas de participação e descentralização estão entre os maiores desafios postos as políticas públicas pós Constituinte, no Brasil (MICELLI, 1999).

Num primeiro momento, olhando-se da perspectiva institucional (NORTH, 2007), esse esforço dependeria exclusivamente das leis, das instituições e dos gestores públicos. Todavia, sob outro prisma, seríamos levados a observar que os aspectos socioculturais de uma determinada região têm influência direta sobre as instituições, no nosso caso, na qualidade da participação nas políticas públicas (PUTNAM, 2000; BAQUERO, 2013).

[3]Em 2014 a pontuação do Brasil era de 7.38 para um máximo de 10. Em 2017, a pontuação caiu para 6.86, ficando perto de um regime considerado híbrido. Disponível em: http://economistbrazil.com.br/pt_br/Noticias.aspx?id=2. Acesso em 13 de mar. 2018.

PROMOTORES
APOIO

Nesta direção, este trabalho, fruto de nossa tese de Doutorado, busca analisar comparativamente a qualidade da participação dos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul. Nessa perspectiva, a nossa hipótese de trabalho sugere, a partir da compreensão de Couto et.al (2012) a qual considera que dados as condições históricas brasileiras de não participação, esse processo é lento e gradual, persistindo assim, um baixo nível de participação da população nas políticas públicas. A metodologia baseia-se no enfoque quanti-qualitativo ou misto (CRESWELL, 2010). O método misto, para Prates (2012) mostra-se apropriado para conhecer e subsidiar políticas públicas que contemplavam contingentes populacionais mais amplos, mostrando-se com vigor e qualidade científica. Desta forma, além de pesquisa bibliográfica, a metodologia utiliza resultados de pesquisa quantitativa, tipo *Survey,* a qual se constituem em uma investigação que colhe dados de amostra representativa de uma população específica, que são descritos e analiticamente explicados. Pretende-se que os resultados sejam generalizáveis ao universo desta população, evitando-se realizar o censo, ou seja, ouvir todos os indivíduos, o que é geralmente, impossível, por questão de custo e de tempo (BABBIE, 2005). Desta forma, em 2016 foram realizadas duas baterias de testes, onde, na cidade de Caxias do Sul dentro de um universo (N) de 30.500 usuários, a mostra (n) foi constituída de 211 questionários; Já na cidade de Novo Hamburgo, tendo como universo (N) 24.690 usuários, obteve-se como amostra (n) 171 questionários, totalizando 382, com erro amostral de 5% e coeficiente de confiança de 95%. Os questionários foram aplicados diretamente aos usuários do SUAS, maiores de 18 anos e referenciados aos aparelhos públicos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), levando em conta as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Sociais e Humanas, segundo a res. 510/16, do Conselho Nacional de Saúde.

Somado a pesquisa *Survey,* nos propomos a construção do Índice de Participação no Suas (IP-SUAS), para o qual foram estabelecidas algumas afirmações com relação aos níveis de participação nas instituições do SUAS. Para 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"), o 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 < IPSUAS ≤ 0,5; Médio nível de participação no SUAS - 0,5 < IPSUAS ≤ 0,8; Alto nível de participação no SUAS - 0,8 < IPSUAS ≤ 1. Sendo a metodologia de construção do Índice de Participação no SUAS inédita, assim, não havendo outra pesquisa ou material publicado sobre o tema, nos apoiamos no critério de Khan e Silva (2002) para a sua elaboração.

Assim, num primeiro momento, buscaremos apresentar nossa compreensão sobre as políticas públicas, sugerindo a relevância da participação da sociedade como elemento de sustentação da democracia, no contexto brasileiro; No segundo momento, lançaremos a análise, comparativa, sobre a qualidade e o nível da participação no SUAS, no Rio Grande do Sul.

2 O TEMA DA PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO SUAS

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 relação tradicional entre o Estado e a sociedade (COUTO, 2012). Dentre outras áreas, o Serviço Social, como um ator protagonista na trajetória histórica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), vem produzindo esforços no a fim de compreender a realidade do controle social no SUAS apontando para a perspectiva da análise de estratégias de resistência diante da atual conjuntura econômica e social, a qual tem impacto direto nas condições de vida dos sujeitos, fragilizando a capacidade destes de expressão e participação (COUTO *et al*., 2012; RAICHELIS, 2006). 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 (COUTO *et al*, 2012).

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).

Em especial para o nosso propósito, dois novos paradigmas passam a caracterizar o perfil de todas as ações do SUAS: a descentralização político-administrativa e o controle social. A descentralização constitui-se em um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, (BRASIL, 2012). O controle social, vai ao encontro do aprofundamento do exercício da democracia, evidenciando a participação do(a) usuário(a) 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, consequentemente a sociedade como um todo. Nesse contexto, o 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. [...] os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências (BRASIL, 2012: 51). Anterior a criação do SUAS, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, sugere que a participação popular passa a compor um instrumento de gestão desta política pública, assegurando a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis federativos (art. 5º).

No âmbito do SUAS, a participação é compreendida como uma "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" (BRASIL, 2012, p.43). Nesse sentido, essa participação busca engendrar em todos os âmbitos e instâncias de atuação do Suas os espaços de participação, com vistas a consolidar o exercício democrático, sobretudo, por parte dos usuários desta política. 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). Nas palavras de Souza e Lamounier (2010, p.68), "busca-se aumentar a mobilização da sociedade civil, rompendo séculos de inércia, apatia e dependência em relação ao poder público". Na interpretação de Raichelis (2006), os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações entre governos e cidadãos.

Contudo, com a constituição dos Conselhos de direito, na década de 1990, e as suas experiências no desenrolar dos anos 2000, apontam para além da centralidade da institucionalidade, a cooptação governista e o *possibilismo* dos movimentos sociais (DURIGUETTO, DEMIER, 2017). Aliado a este aspecto, constata-se alguns constrangimentos a participação no SUAS, pois, a implementação de tais conselhos, bem como outros espaços de participação como as conferências municipais, têm encontrado alguns obstáculos como a permanência de instituições benevolentes, sem participação dos usuários; Conselheiros com representação em mais de um conselho; A fragilidade no funcionamento dos conselhos e a situação heterogênea e multifacetada dos conselhos (COUTO *et al,* 2012).

Em se tratando do exercício da participação no SUAS, a experiência da sua implementação nos Estados do Pará, Maranhão e Pernambuco (YASBEK; MESTRINER; CHIACHIO *et al,* 2012) apontou para outros desafios, como a inexistência de outros mecanismos construídos de participação (audiências públicas, fóruns, plenárias, entre outros), a desqualificação dos conselheiros, a participação de um mesmo representante em vários conselhos, bem como, o pouco domínio teórico sobre a PNAS.

Na experiência da implementação do SUAS nos Estados de São Paulo e Minas Gerais (ARAÚJO; PEREIRA; GUILLON, 2012), primeiramente, destaca-se que a premissa de que a localização territorial e a aproximação com os aparelhos públicos são facilitadores para a organização social, não se confirmou nesta realidade. Como desafio ao controle social, a pesquisa demonstrou que, quanto menor o município, maior é participação de um mesmo representante em vários conselhos, indicando que não há uma apropriação das políticas públicas específicas,

objetivando o cumprimento das garantias legais e a garantia dos recursos. Mas como movimento contraditório, a experiência da participação neste contexto, também apontou para iniciativas promissoras por meio de espaços grupais, especialmente com usuários beneficiários dos programas de transferência de renda, bem como a articulação do CRAS com as associações de lavadeiras, quilombolas e carroceiros.

O tema da participação no SUAS, também recebeu a atenção de Couto, Prates e Mendes (2012), retratando a sua implementação no contexto do Rio Grande do Sul e Paraná. Nestas experiências, constatou-se, tanto em municípios de pequeno e grande porte, a difícil construção do espaço público, a ausência de uma rede socioassistencial e a não observância do Plano Municipal de Assistência Social. Positivamente, nesta experiência, em ambos os Estados, pode-se identificar a criação de novos espaços e a criação de estratégias para promover a participação do usuários, como as “pré-conferências”. Mais recentemente, também, no contexto do Rio Grande do Sul, nossas pesquisas têm mostrado que o nível de participação dos usuários, considerando o mais baixo – de informação, até o mais sofisticado – de delegação, não tem passado deste primeiro. Somado a isto, a participação em conferência municipal, permanece como um dos grandes desafios da implementação do SUAS, na medida em que não se tem constatado o protagonismo dos usuários, nesta instância de participação (MARQUES; SANTOS; KUHN JUNIOR, 2015; MARQUES; SANTOS, 2016; MARQUES; SANTOS; SILVA, 2020).

Neste sentido, avaliar os níveis de participação, e consequentemente, as suas tendências torna-se importante em tempos de um “revigoramento do neoconservadorismo” (BARROCO, 2016), onde as experiências democráticas e participativas encontram obstáculos em vieses conservadores, autoritários e de manutenção da ordem, por ora, freando as iniciativas de participação, sobretudo, dos seguimentos mais vulneráveis. 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 implementação, gestão e avaliação das políticas públicas.

PROMOTORES
APOIO

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).

3 A PARTICIPAÇÃO NO SUAS NAS CIDADES DE CAXIAS DO SUL E NOVO HAMBURGO NO RS

A fim de situar o leitor, primeiramente, apresentamos uma breve caracterização geral dos municípios estudados. A cidade de Novo Hamburgo, marcada, predominantemente, pela colonização alemã, no início do século XIX se constitui em um distrito da cidade de São Leopoldo, sendo emancipada em 5 de abril de 1927. Está localizada a 40 quilômetros da capital do Estado, Porto Alegre, integrando a região do Vale do Rio dos Sinos. A cidade é reconhecida como a Capital Nacional do Calçado, com Produto Interno Bruto (PIB) de R$ 8.122.335,91 (mil) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,747 e possui uma população de cerca de 238.940 mil habitantes (IBGE, 2012).

Já a cidade de Caxias do Sul é marcada, predominantemente, pela colonização italiana, no início do século XIX, tendo início no lugarejo de Colônia de Caxias, sendo elevada a cidade em 1º de julho de 1910. Está localizada a 128 quilômetros da capital do Estado do Rio Grande do Sul, integrando a região da Serra. A cidade integra, junto a outros municípios, uma região reconhecida pela produção de vinhos e derivados, com PIB de R$ R$ 20.637.191,76 (mil) e IDHM de 0,782 e tem uma população de 435.564 mil habitantes (IBGE, 2012).

Neste sentido, somado aos aspectos da formação sociocultural, para a escolha dos municípios foram levados em consideração também critérios institucionais, tais como: ambos os municípios são considerados de grande porte[4]; ambos têm o nível de gestão plena do SUAS[5] e, ambos dispõem da mesma

[4]Municípios de grande porte são aqueles cuja população é de 101.000 até 900.000 habitantes (BRASIL, 2004).
[5]Gestão total das ações de assistência social, compreendendo a proteção social básica e especial (BRASIL, 2004).

quantidade de aparelhos públicos, sendo 6 (seis) CRAS e 2 (dois) CREAS. Desta forma, colocam-se as problemáticas: considerando, na sua maioria, as semelhanças institucionais dos municípios, a qualidade da participação dos usuários do SUAS também se assemelha? Qual o nível de participação nas realidades dos municípios de Novo Hamburgo e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul?

Primeiramente, no nível mais elementar de participação, o de informação (BORDENAVE, 1983), no qual o sujeito apenas recebe apenas é informado das decisões, conforme a tabela 1 abaixo, constata-se que 60% da população do SUAS de Caxias do Sul e 67% da população do SUAS de Novo Hamburgo, fala pouco. 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% do SUAS de 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.

Tabela 1. Participação em nível de informação nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

Durante uma reunião, o Sr(ª) costuma?	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Falar muito	17	19
Falar pouco	60	67
Não fala	23	24
Total	100	100

Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171
Fonte: próprio autor

Neste sentido, de uma maneira geral, nos dois municípios, a realidade leva-nos 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).

PROMOTORES
APOIO

Em relação a participação em nível de consulta, há uma tendência, em ambas as cidades, ainda mais acentuado em Novo Hamburgo, de que a população do SUAS muito pouco é consultada.

Tabela 2. Participação em nível de consulta nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

Quando o Sr(ª) *é consultado pelo governo local?*	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Sempre	7	6
Às vezes	24	17
Nunca	67	74
Não sabe	2	3
Total	100	100

Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171
Fonte: próprio autor

Considerando os índices de quem se diz “sempre convidado” e “as vezes convidado”, temos um percentual de 31% da população do SUAS de Caxias do Sul; Em Novo Hamburgo, o escore é de 23%. Oliveira (2003), salienta que o exercício da democracia tem se limitado ao voto, excluindo formas mais ativas de participação. Esta ideia pode estar colada com a realidade que se apresenta, pois, “quando admitida esta participação, não visa atender as demandas substantivas da população, mas para obter apoio em épocas de eleições (OLIVEIRA, 2003, p.37). Cada sujeito, enquanto cidadão, deveria ter espaços de participação efetiva que em absoluto não se restringem apenas ao exercício do voto. Este é apenas um instrumento da cidadania na sociedade democrática.

Em se tratando da participação em nível de elaboração, conforme tabela 3 abaixo, há uma tendência, em ambas as cidades, ainda mais acentuado em Novo Hamburgo, de que a população do SUAS muito pouco é convidada para alguma reunião. Contudo, entre os entrevistados que referem que no último ano foram convidados para alguma reunião, em 27% correspondem a Caxias do Sul, enquanto em Novo Hamburgo esse percentual caiu para 23%.

Tabela 3. Participação em nível de elaboração nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

No último ano, o Sr(ª) foi convidado para alguma reunião?	Caxias do Sul	Novo Hamburgo

Sim	27	23
Não	72,5	76
Não sabe	0,5	1
Total	100	100

Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171
Fonte: próprios autores

Conforme a tabela 3, a tendência de que no contexto 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.

Em relação ao nível máximo de participação, denominado de delegação (BORDENAVE, 1983), conforme a tabela 4, observa-se que na cidade de Caxias do Sul, 26% dos entrevistados sugerem que "sempre é a população que decide" sobre os problemas locais; Em Novo Hamburgo, esse percentual cai um pouco, ficando em 22%.

Tabela 4. Participação em nível de delegação nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo (%)

Quem decide sobre os problemas locais?	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Sempre a prefeitura	25	44
Às vezes a prefeitura	21	15
Nem a prefeitura, nem a população	7	8
Muito pouco a população	4	1
Às vezes a população	17	10
Sempre a população	26	22
Total	100	100

Nota. Total: Caxias do Sul N=211 – Novo Hamburgo N=171
Fonte: próprios autores

Por outro lado, em Novo Hamburgo, os percentuais indicam uma tendência à centralização do governo nas decisões, onde 44% da população do SUAS avalia que "sempre é a prefeitura que decide o que fazer" e, para apenas 22% dos usuários do SUAS, "é a população que decide". Em Caxias do Sul, essa relação sugere uma perspectiva bem mais democrática, na qual, para 25% dos usuários do SUAS

referem que “sempre é a prefeitura que decide” e, para 26% dos usuários do SUAS “é a população que decide”.

Na sequência de nossa análise, conforme a tabela 5, propomos a construção do Índice de Participação no Suas (IP-SUAS) com o propósito de construirmos um “medidor” da qualidade da participação nas duas realidades, assim, buscaremos aferir o nível de participação no SUAS.

Tabela 5. Índice de Participação no SUAS (IP-SUAS) nas cidades de Caxias do Sul e Novo Hamburgo

	Caxias do Sul	Novo Hamburgo
Indicador	Valor	Valor
Participação da população em reunião	0,386	0,380
Consulta a população pelo governo	0,154	0,114
Convite para reunião pelo governo	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 (IP-SUAS) (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 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 reinvidicação pela melhoria da qualidade de

PROMOTORES
APOIO

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 o índice construído, apontam para uma baixa participação nas duas cidades.

4 CONCLUSÃO

Além do importante papel das instituições, das leis e dos desafios orçamentários dos governos, a participação é também uma variável extremamente relevante na análise das políticas públicas na atualidade.

Neste sentido, a participação em seu nível de informação, no contexto do SUAS da cidade de Novo Hamburgo, alcança escores melhores. Contudo, quando observamos os níveis mais sofisticados de participação no SUAS, como consulta, elaboração e delegação, na cidade de Caxias do Sul, alcança-se melhores resultados. Na mesma direção, nossa pesquisa demonstrou que, embora a realidade do SUAS de Caxias do Sul aponte para uma melhor qualidade na participação, em relação ao SUAS de Novo Hamburgo, o Índice de Participação no SUAS (IP-SUAS) aponta para uma baixa participação nas duas cidades, indicando que persiste as condições históricas brasileiras de pouca participação nas políticas públicas.

Diante desse contexto, a necessidade de analisar a realidade da participação no SUAS mostra-se fundamental para o Serviço Social, bem como para a sociedade em geral, na perspectiva de pensar em estratégias de resistência diante da atual conjuntura econômica e social, contribuindo para potencializar os instrumentos de sustentação da democracia.

REFERÊNCIAS

PROMOTORES
APOIO

ARAÚJO, C.; PEREIRA, M.E.D.; GUILHON, M.V.; A implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos Estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas (et al.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisa de survey**. 3. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2005. 519p.

BARROCO, M. L. S. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético político. **Revista Serv. Soc. Soc**. 2011, n.106, pp.205-218.

BAQUERO, M. **Qual Democracia para a América Latina:** capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.

BARBETTA, P. **Estatística aplicada às ciências sociais.** Florianópolis: Edusfc, 2010.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

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

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

COUTO, B; PRATES, J; MENDES, J. A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, Berenice Rojas (et al.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; DEMIER, Felipe. Democracia blindada, contrarreformas e luta de classes no Brasil contemporâneo. **Argumentum,** vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSCA (IBGE). **Caracterização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama. Acesso em mai, 2012.

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.

MARQUES, D; SANTOS, E. 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.

MARQUES, Douglas; SANTOS, Everton Rodrigo e SILVA, Cristina Ennes da. Capital social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Rio Grande do Sul. **Interações (Campo Grande)** [online]. 2020, vol.21, n.1, pp.5-20.]

MICELI, S (org.) *O* **que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** São Paulo: Ed. Sumaré: AMPOCS, Brasília: DF, 1999.
NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance***.* EUA: Cambridge University Press, 2007.

OLIVEIRA, M.J. **Cultura política e assistência social:** uma análise dos gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA FLORES, A.P. **Participação social:** uma realidade nos processos de gestão da Política de Assistência Social em municípios do Rio Grande do Sul? [Dissertação]. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

PRATES, J. C. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, 2012.

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

RACHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Amaury de, LAMOUNIER, Bolivar. **A Classe Média Brasileira.** Ambições, valores e projetos de sociedade. Rio de Janeiro:Elsevier; Brasília, DF: CNI, 2010.

YASBEK, M.C *et al*. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectiva de uma realidade em movimento. In: COUTO, B.R *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2012.