

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

# OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS: O QUE PENSAM OS USUÁRIOS?

Douglas Marques<sup>1</sup>  
Everton Rodrigues Santos<sup>2</sup>

## Introdução

Participação e descentralização são temáticas que tem se constituído nas principais diretrizes que orientam o formato das políticas públicas brasileiras no período pós-constituente. Em especial, a respeito da participação, o interesse tem aumentado nos últimos anos, contudo, os desafios para a sua consolidação caminham no mesmo ritmo. Nesse sentido, vislumbra-se também um crescimento junto aos sucessivos governos, a sociedade em geral e na própria Universidade brasileira, a demanda pelo acúmulo de conhecimento sobre a formulação e implantação de políticas públicas e as tendências de administração pública de Estado que pudesse colocar em marcha essas políticas.

Desde o início da década de 1990, ganha impulso dois distintos projetos de gestão da administração pública (DE PAULA, 2005). Por um lado, a gestão societal, capitalizada pelos partidos e

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Doutorando e Mestre em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade Feevale. E-mail: douglasmarques@feevale.br.

<sup>2</sup> Pós-doutor e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor no Programa de Pós-graduação em Diversidade Cultural de Inclusão Social da Universidade Feevale.. E-mail: evertons@feevale.br

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

movimentos da chamada esquerda, com notabilidade o Partido dos Trabalhadores (PT). Seu propósito sugere a administração pública pautada pelos esforços à democratização das instituições, a inclusão de camadas sociais até então a margem das políticas públicas e, por meio da descentralização político-administrativa, a participação da sociedade no Estado. Paralelo a essa proposta, situa-se a gestão gerencial, impulsionada pela corrente da socialdemocracia (PSDB), denominada de centro-direita, no jargão clássico, que postula a necessidade da eficiência, descentralização e controle fiscal na gestão do Estado. Essa proposta tensiona a reforma da administração pública por meio da reestruturação das instituições, hierarquizando atividades ‘exclusivas’ e ‘não exclusivas’ do Estado e o combate à inflação (DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2011).

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

Essas tendências suscitam discussões teórico-políticas, uma vez que podem encaminhar um afastamento entre essas políticas e as demandas sociais, não capturando a totalidade das realidades institucional, política, social e cultural de uma determinada comunidade. Esse cenário compõe o que De Paula (2005) denomina dos desafios da (nova) administração pública do Estado.

Nesse sentido, no caso do município de Novo Hamburgo, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, como as demais políticas públicas na atualidade, pretendem-se ‘afinadas’ com o modelo de gestão societal, ao sugerir iniciativas de, por exemplo, a participação dos usuários em reuniões locais, conselhos e conferências municipais, entre outros, o chamado controle social. No entanto, ainda são iniciativas engendradas em uma ‘funcionalidade eficaz’ desses espaços de participação, que contribui para o distanciamento da sociedade às políticas públicas e ao

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

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

A importância de evidenciar a experiência empírica do SUAS, acompanha as recentes demandas por participação nas políticas públicas no Brasil. O conceito de participação muito pouco foi analisado no Brasil, no âmbito do SUAS, por meio de pesquisas de opinião. Também, constata-se na atualidade, que há escassez de pesquisas que avaliam essas políticas pela ótica do usuário<sup>3</sup>. Para além, pouco se tem evidenciado a relação da baixa participação da sociedade nas políticas públicas com os rebatimentos diretos na construção da cidadania. Filiando-nos ao conceito de subcidadania de Souza (2003), queremos sugerir que a participação no Estado carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito. Assim, nosso objetivo é problematizar os desafios para a ampliação do controle social no contexto atual da gestão pública, influenciada por uma funcionalidade eficaz, em descompasso com as novas demandas por participação política no Estado. Esse desafio teórico será cotejado com a experiência do controle social do SUAS, no município de Novo Hamburgo, mediante pesquisa quantitativa, do tipo Survey.

Na **primeira parte**, será apresentado nosso arcabouço teórico e conceitual sobre a participação, a fim de demonstramos que essa tem sido tensionada pela gestão ora com tendência societal, ora gerencialista do Estado, e pela construção social da subcidadania. Na **segunda parte**, nosso enfoque remete à experiência empírica

---

<sup>3</sup> Para a pesquisa, foram utilizados banco de dado de revistas especializadas em políticas sociais e políticas públicas, conforme classificação dos periódicos CAPES. As revistas consultadas foram: Revista Textos e Contextos; Revista Argumentum, Revista Ser Social, Revista Serviço Social e Sociedade e Revista de Políticas Públicas. A pesquisa foi realizada entre os meses de maio e junho de 2015. São alguns exemplos de trabalhos: COUTO; MARTINELLI, 2009; TRZINSKI; VEIVERBERG; CETOLIN; PINHEIRO, 2010; SILVA; MEDEIROS; SCHNEIDER, 2011; COUTO; YASBEK; SILVA E SILVA; RAICHELIS, 2012 e PEREIRA; GUARESCHI, 2013.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

de participação, por meio da avaliação dos usuários do SUAS da cidade de Novo Hamburgo.

Em relação aos instrumentais metodológicos, nos utilizamos de pesquisa de opinião do tipo Survey. O método de Survey permite ao pesquisador apreender as predisposições das atitudes dos cidadãos com os fenômenos sociais e culturais, em relação aos aspectos cognitivos, afetivos e avaliativos (CANTO, 2015). Nesse sentido, a bateria de testes foi aplicada diretamente aos usuários do SUAS, junto aos aparelhos públicos - CRAS e CREAS, considerados a porta de entrada dessa política, do município selecionado<sup>4</sup>. Fora respeitado os dias da semana, horários e fluxo de atendimento dos serviços, sendo a seleção dos usuários por meio da técnica de amostragem aleatória simples (AAS), não probabilística, onde cada subconjunto da população com o mesmo número de elementos tem a mesma chance de ser incluído na amostra (BARBETTA, 2010). O questionário foi composto por dez (10) questões fechadas, de múltiplas escolhas. Com base em cálculo amostral estatístico, através do software SPSS 22.0, fora realizado cruzamento, frequência e índices dos dados referentes aos 63 questionários aplicados<sup>5</sup>. Nossa margem de erro amostral é de 6% e coeficiente de confiança 90%. A aplicação dos testes se deu no período de abril a agosto de 2013.

## **1.A participação no Estado: entre a gestão societal e gestão gerencial**

Os estudos sobre a administração pública do Estado, no caso brasileiro, sugerem para o período do final da década de 1980 os esforços mais recentes a implantação da chamada reforma gerencial

---

<sup>4</sup> Mesmo considerando a existência de outros serviços e espaços de atendimento aos usuários, que o SUAS oferta, sendo: 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.

<sup>5</sup> Chegou-se a esse número de questionários por meio de cálculo amostral e correção de amostra, levando em conta o universo de sete mil e quinhentos (7.500) usuários. Referente ao cálculo de amostra ver BARBETTA, 2001.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

(DE PAULA, 2005; 2008; BRESSER-PEREIRA, 2011)<sup>6</sup>. A experiência brasileira acompanhou principalmente as influências, norte-americana e inglesa, dos governos Ronald Reagan e Margareth Thatcher, no final da década de 1970. As experiências internacionais foram marcadas por propostas neoliberais denominadas de “nova administração pública”, que buscavam apresentar soluções para tornar o Estado mais eficiente, racional e descentralizado, buscando a reengenharia institucional propondo atividades ‘exclusivas’ e ‘não exclusivas’ do Estado.

A administração pública gerencial foi importante para o período de redemocratização do Estado ao por em marcha a criação de espaços institucionais de participação e descentralização das políticas públicas (DE PAULA, 2005; 2008). No entanto, observa-se a necessidade de incorporação da perspectiva sociopolítica (societal) a funcionalidade eficaz (gerencialista) na administração pública do Estado. Ao se tratar de políticas públicas, faz-se necessário combinar a descentralização das instituições com a ampliação da participação e o aprofundamento da democracia.

Outra proposta para a administração pública do Estado colocada em marcha, diz respeito à gestão societal, insurgida em meados dos anos 1960, com a organização dos movimentos sociais, que se desdobram pelas quatro décadas seguintes (DE PAULA, 2005). Busca-se enfatizar a participação na perspectiva de repensar o modelo do desenvolvimento nacional. A sua abordagem de gestão tem sido demandada por experiências endógenas de desenvolvimento, incluindo os aspectos socioculturais na construção das demandas sociais e na formulação das políticas públicas. Exemplo disso citamos as experiências do

---

6 Numa retrospectiva histórica sobre a formação do Estado brasileiro, conforme nos situa Bresser-Pereira (2005), a primeira reforma fora à 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 se refere à Reforma da Gestão Pública de 1995/98, encaminhada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (MARQUES; DUTRA, 2014:292)

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP), a organização popular em prol do direito a moradia e a terra nos anos 1980, a mobilização pela abertura política, entre outros. No que diz respeito à gestão pública, esse modelo político-administrativo avança na dimensão sociopolítica, contudo apresenta alguns limites na sua integração com a dimensão econômico-institucional (DE PAULA, 2005).

Embora a gestão denominada societal passe a influenciar as ações do Estado, no início dos anos 2000, os resquícios do ideário de um Estado eficiente como sinônimo de desenvolvimento econômico, persiste na atualidade, na operacionalização das políticas públicas e no imaginário ideológico que nos foi emprestado de 'fora'. Portanto, coloca-se em evidência o paradoxo: como descentralizar as instituições e ampliar a participação no contexto atual da gestão pública, tensionada por uma funcionalidade eficaz, em descompasso com as novas demandas societárias?

Somada aos desafios da gestão societal, a construção da cidadania, no caso brasileiro, está diretamente ligada com a qualidade da participação da sociedade nas políticas públicas. Nessa direção, tendo em vista como participação a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado, nosso entendimento sugere que a participação, no caso brasileiro, não tem ultrapassado o primeiro nível, denominado presença (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUIN, 1998). O Quadro 1—Níveis de participação, auxilia na análise da participação no Estado.

**Quadro 1:** Níveis de participação

Participação		
Nível de participação	Conceito de participação	Forma de participação
1º Nível	Presença	Limitada. O sujeito é informado dos processos decisórios já tomados. Participar de uma reunião, por exemplo.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

2º Nível	Ativação	Relativa. O sujeito se engaja em atividades que lhe foram confiadas, dentro ou fora da organização.
3º Nível	Participação	Efetiva. O sujeito influencia diretamente no processo decisório.

Fonte: Bobbio, Matteucci, Pasquin (1998).

A esse respeito, Gonzáles (2011), ao estudar a participação na América Latina e, conseqüentemente, a realidade brasileira, afirma que votar, cumprir as leis e pagar impostos é considerado o elemento mais importante, sendo pouco valorizada a participação em organizações sociais e políticas. Muito distante da possibilidade de consulta e de influenciar nos processos decisórios do Estado, tem sido destinado à população apenas espaços de participação formais, com a finalidade de apresentação dos programas e projetos já discutidos de forma centralizada. Contudo, não desconsideramos experiências significativas de táticas de experimentação social (BRAGA, 2012), como o período da primavera à brasileira<sup>7</sup>, e outras mobilizações populares bastante recentes.

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

---

<sup>7</sup>Para Braga (2012), a construção da cidadania na contemporaneidade tende à incorporação de novos arranjos sociais, de iniciativas populares espontâneas, enfim, de novas táticas de experimentação social. Citamos como exemplo as manifestações populares iniciadas em Túnis/Tunísia, estendendo-se para o Oriente Médio em 2011, Foram denominadas de “primaveras árabes”. No Brasil, durante o mês de julho de 2013, reeditamos a noção de primaveras árabes com as manifestações populações em todo o país. Os movimentos populares apresentaram novas táticas sociais à construção da cidadania, sendo elas: 1) Iniciativas nacionais articuladas com um movimento que é internacional; 2) São legitimadas por iniciativas ‘apartidárias’, com lideranças descentralizadas e 3) são articuladas simultaneamente em vários lugares ao mesmo tempo, por meio do uso de redes sociais - Com grifos dos autores. Fonte: BRAGA, J. B. **II Seminário Observatórios, Metodologias e Impactos nas Políticas Públicas**. Palestra: Observatórios sociais e as políticas públicas: desafios e possibilidades. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Dias 27 e 28 de novembro de 2012.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

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<sup>8</sup>, sancionados pelo Senado Federal, sendo eles: Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral; Lei Complementar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, esta sendo a única nos últimos cinco (5) anos. A respeito da baixa participação, concordamos com Clemente (2012), quando o autor afirma que os avanços sociais em geral foram outorgados pelo Estado e não conquistados pela luta popular, ou como um exercício de cidadania. Este aspecto será abordado no próximo tópico.

## 1.1 A construção social da subcidadania e participação

Embora a realidade sobre a participação da sociedade nas políticas públicas tenha apontado algumas lacunas (DUTRA, 2013; MARQUES, 2013, 2015), entre elas: a falta de instrumentalização no exercício da cidadania; apropriação privada do espaço público; esvaziamento/distanciamento político das instituições e atores; o poder dos técnicos sobre os usuários e a participação numa perspectiva de consulta direcionada, cabe-nos a análise de alguns dos seus pressupostos.

Nessa seção, nosso intuito é apresentar alguns desafios apreendidos com a experiência da descentralização do SUAS de Novo Hamburgo, no que diz respeito a participação. Para tal propósito, nosso arcabouço teórico se filia a Souza (2003, 2012), ao

---

<sup>8</sup> O leitor pode aprofundar a análise junto ao portal da Câmara Federal dos Deputados, onde pesquisamos sobre as leis de iniciativa popular no Brasil. Endereço on line: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 21 de jan.2013.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

relacionarmos o baixo nível de participação dos usuários do SUAS com a produção social da subcidadania (SOUZA, 2012).

Ao fazer uma análise sociológica, Souza (2012) toma emprestadas ideias sobre a construção de *habitus* de Bourdieu e representação social e igualdade de Taylor, e propõe uma nova leitura epistemológica da construção social da subcidadania no Brasil. Para o autor, complementar as contribuições essencialmente culturalistas, por um lado, e estruturalistas, de outro, sugere o conceito de *ideologia do desempenho*, que vai compor a construção social da subcidadania, processada pelos *hábitos primário* e *precário*, operando uma baixa participação da sociedade.

Como ponto de partida, o distanciamento entre Estado e sociedade, entre as políticas públicas e a participação, pode ser interpretado por meio do conceito de ideologia do desempenho, caracterizado por um discurso de pano de fundo consensual, capaz de acobertar as relações objetivas de desigualdade social, tornando-a não clara e invisível. Nas palavras de Souza (2003), “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” (p.66).

Sendo assim, a inserção social, o papel social – cidadão – dependerá de critérios ‘derivados de fora’ do sujeito, regidos por princípios funcionais do mercado ou pelo poder dos técnicos do Estado. Cabe aqui o excelente exemplo, no caso brasileiro, para a condição social das chamadas “donas de casa”<sup>9</sup>. Para os limites desse artigo, o conceito nos auxilia para uma possível compreensão da subalternidade histórica (também simbólica, cultural e social) do papel social de cidadão e na baixa participação nas políticas públicas.

Nessa direção, a baixa participação teria dois pressupostos complementares: o *habitus* primário e o *habitus* precário. O primeiro, perpassando um processo de inadaptação, compreende a ausência

---

<sup>9</sup> Souza (2003) salienta que a ‘sorte’ da dona de casa no Brasil está relacionada com a origem da sua família ou com o prestígio social do marido. Para o autor, a construção cidadania das camadas marginalizadas no Brasil tem sido mais um derivativo ‘de fora’, independente do sujeito, do que uma conquista histórica do papel social - cidadão.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

de pré-condições necessárias para a participação, visto o processo de modernização das instituições do Estado. A utilização dos espaços públicos, a cooperação entre Estado e a sociedade e a participação na gestão e execução das políticas públicas são práticas que se aproximam das sociedades ditas modernas, assim, para o caso brasileiro, práticas em construção. O *habitus* primário reflete, por exemplo, na inexistência de instrumentalidade para o exercício de participação em uma reunião de bairro, na não decodificação da linguagem técnica utilizadas pelos especialistas de determinada área da administração pública, na dificuldade dos usuários de expressar as demandas sociais e, por fim, nas difusas compreensões sobre o sentido da participação, conforme bem observou Fedozzi (2001) ao acompanhar algumas assembléias do Orçamento Participativo de Porto Alegre<sup>10</sup>. Toda essa situação restringe a população a ouvir (com dificuldades) aqueles que ‘sabem o assunto’.

Por outro lado, o *habitus* precário (SOUZA, 2012), complementa a análise da construção do papel do subcidadão, ao contribuir para o fenômeno da naturalização das condições de vida. Trata-se de um processo psicossocial de invisibilidade da desigualdade social e de constrangimento pela condição - do sub-homem – que encaminha a sua marginalização e não participação nas instituições públicas. Parafraseando Souza (2003), o *habitus* precário contribui para o processo de aceitação interna da inadaptação dos usuários das políticas públicas em relação à ‘sociedade incluída’.

Tal situação fica evidente, como empiricamente será analisada no próximo item, a relação do número ínfimo de usuários do SUAS que participam de uma reunião ou conferência, por exemplo, onde a tecnocracia estatal, os novos arranjos e protocolos presentes nos espaços de participação e a não transparência nos encaminhamentos das demandas, descredenciam as iniciativas sociais (e populares) e contribuem para reforçar a ideologia do desempenho ou a falta de atributo nato do subcidadão em

---

<sup>10</sup>“Da primeira reunião da qual participei, ela (participante da OP) usou o microfone para informar que estava disponibilizando algumas datas para o agendamento do ônibus-biblioteca Brincalhão. O conteúdo do informe era inusitado, pois não havia necessidade de intermediação para proceder ao agendamento do ônibus e qualquer dos presentes poderia fazê-lo diretamente à Secretaria Municipal de Educação” (FEDOZZI, 2001, 142).

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

contribuir na gestão do Estado. Em outras palavras, a baixa participação encaminhada pela subcidadania, implica de tal forma que o cidadão não se vê engendrado em critérios funcionais que regem uma conferência municipal, por exemplo. Dessa forma, suas iniciativas enquanto demandas sociais tendem a ser derivações externas, e assim, suas reais condições de vida, não se tornam reconhecidas pela sociedade dita ‘incluída’.

É nesse sentido que, conforme o arcabouço teórico de Souza (2003), entendemos que se encaminha a construção da subcidadania. Somando-se os processos psicossociais e culturais da invisibilidade e da inadaptação, bem como dos critérios funcionais da ideologia do desempenho, a realidade da baixa participação dos sujeitos no Estado contribui para a formação de uma *sociabilidade marginal*, evidenciando a desigualdade social. Dessa maneira, o cidadão passa a ter um papel social derivado, sem status social próprio, perpassando uma inserção social de subcidadão.

No próximo tópico, pretendemos relacionar os conceitos apresentados acima com a experiência do controle social do SUAS de Novo Hamburgo.

## **2. Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de Novo Hamburgo**

A cidade de Novo Hamburgo está localizada a 40 quilômetros da capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. A população é estimada em 262.167 mil habitantes (IBGE, 2012), dividida num território de vinte e cinco (25) bairros, mais uma localidade rural, predominando uma formação cultural alemã. O município se desenvolveu por meio da indústria do calçado, ocorrendo um rápido crescimento econômico, o que levou a ser reconhecido como a Capital Nacional do Calçado, formando o chamado setor coureiro-calçadista, nas últimas décadas.

Na década de 1970, a produção industrial de calçados direcionou-se à exportação. A inserção no mercado internacional colocou a cidade em uma nova fase: a da produção industrial em

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

massa de calçados para o mercado externo. Nessa nova fase de desenvolvimento, novas frentes de trabalho foram abertas, a cidade tornou-se “o sonho de milhares de migrantes expulsos do campo” (BRISCH, 2003, p. 77).

Nos anos 1980, o acirramento entre processo de acumulação capitalista e o crescimento do contingente da classe operária, criaram as condições necessárias para reivindicações populares ao acesso às condições básicas de vida, sobretudo o direito à moradia. Nesse sentido, meados dos anos de 1984 e 1985, fruto de lutas populares, reivindicou-se junto ao poder público investimentos nas condições de vida dos moradores, em especial na área habitacional, surgindo as primeiras cooperativas habitacionais. A partir dos anos 1990, a política de crescimento econômico acirra a lacuna entre o desenvolvimento social. O modo de produção social vigente aliado a uma política local engendrada ao processo hegemônico global da chamada onda neoliberal produz o desemprego estrutural, encaminhando a falência de várias empresas e, seguido do acesso precário aos serviços sociais básicos para a reprodução da vida da população, acirra o fenômeno da desigualdade social.

Nos anos 2000, em consequência deste cenário, observamos processos pungentes de ampliação dos índices de violência, de pobreza, entre outros, demandando respostas do Estado por meio da ampliação e descentralização de políticas públicas, entre outras, da Política de Assistência Social.

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

Como importante destaque, em 2005, promulga-se a Norma Operacional Básica (NOB) SUAS (BRASIL, 2012), documento do

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo esse basilar para a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é um sistema público que organiza, de forma descentralizada e participativa, os serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social, criando dois níveis de proteção social: básica e especial (BRASIL, 2012). Entre os seus principais objetivos, podemos citar: o enfrentamento da situação de pobreza e extrema pobreza, a promoção da proteção social, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como a participação dos usuários (BRASIL, 2004). No que se refere a esse último objetivo, destacamos o seu propósito fundamental: a descentralização político-administrativa, com o intuito de atender as demandas sociais por meio do conceito de território, fortalecimento dos espaços de participação da sociedade civil, em todos os seus níveis (BRASIL, 2005).

No município de Novo Hamburgo, em meados de 2009, a gestão pública denominada de administração popular se credencia às normativas da NOB-SUAS (BRASIL, 2012) e como desdobramento promove a descentralização do SUAS. Como consequência, se propõe a ampliar a oferta de serviços e programas em diferentes territórios. Novo Hamburgo passou a se caracterizar por município de grande porte<sup>11</sup>, assim, podendo prospectar recursos em nível de Gestão Plena<sup>12</sup> (BRASIL, 2012).

### *2.1 Participação: a experiência do SUAS de Novo Hamburgo*

Por um lado, a avaliação de políticas públicas no cenário brasileiro, tem se restringido, na sua maioria, às avaliações administrativas e/ou processuais. Por outro, a população tem sido consultada apenas pela eventualidade dos processos eleitorais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Frente a essas

---

<sup>11</sup> Entende-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). 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, 2012, p. 46).

<sup>12</sup> Grande Porte – mínimo de quatro (4) CRAS's, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2012, p. 102).

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

importantes lacunas, vamos discorrer a respeito da opinião dos usuários do SUAS de Novo Hamburgo sobre a participação, após a descentralização, dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS passam a ter um papel estratégico para o SUAS, pois têm a função de ser o aparelho público de referenciamento, que acolhe e acompanha as famílias e comunidades nos territórios onde estão inseridos. Com essa finalidade, uma primeira indagação nos surge: descentralizar programas e aparelhos públicos e, institucionalmente estar ‘mais perto’ da população, é sinônimo de ampliação da sua participação? Nossa base empírica é uma pesquisa de opinião quantitativa, tipo Survey, aplicada aos usuários que acessaram os CRAS, do município de Novo Hamburgo, entre os meses de abril a agosto de 2013, como já referimos<sup>13</sup>.

Nosso entendimento de descentralização avança o aspecto meramente da transferência de responsabilidade para níveis inferiores de governo. Dessa forma, implica um esforço planejado entre as instâncias do Estado, a sociedade civil organizada e não organizada, possibilitando o diálogo que encaminha a construção de ações horizontais, com vista ao desenvolvimento social local (DOWBOR, 2003).

Já nossa compreensão sobre participação se filia ao conceito proposto pelo Ministério de Desenvolvimento Social do Governo Federal constituindo-se na,

---

<sup>13</sup>A fim de dissecarmos o conceito de controle social, aos usuários foi aplicado questionário com as seguintes perguntas: “Sr(a) tem conhecimento sobre o que é o CRAS?” Sim, tenho conhecimento, não tenho conhecimento. “Com relação às informações sobre os grupos, projetos e benefícios do CRAS, o (a) Sr (a) não tem dificuldade para encontrar, tem dificuldade para encontrar”, N/s, n/c. “Sr(a) participou da última Conferência Municipal de Assistência Social?” Sim, não, não fiquei sabendo. “Sr(a) foi convidado(a) a participar ou ficou sabendo de alguma pesquisa realizada no seu bairro sobre o CRAS?” Sim, não, n/s, n/c. “Quando Sr(a) procura o CRAS para pedir cesta básica, vale-transporte, documentação ou tirar alguma dúvida, considera”: fácil ter o benefício, mais ou menos ter o benefício, difícil ter o benefício, não conseguiu ter o benefício. “Quando Sr(a) procura o CRAS, o seu problema é resolvido?” Sempre, às vezes, nunca. “No último ano o Sr(a) foi convidado(a) para alguma reunião para falar dos problemas da falta de ônibus, do esgoto da sua rua ou sobre falta de médico no posto?” Sim, não, n/s, n/c. “De que forma Sr(a) participa das reuniões?” Fica calado, fala pouco, fala muito, não participou. “Diante da falta de dinheiro ou de doença na família, quem o Sr(a) procura primeiro?” CRAS, posto de saúde, vizinhos, algum familiar, amigo(a), outras pessoas. “De uma forma geral, o que Sr.(a) acha do CRAS?” Muito bom, bom, regular, ruim, péssimo.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

Capacidade da sociedade de intervir nas políticas públicas para garantir seus direitos. É garantir aos cidadãos espaço para o acompanhamento dos programas, visando a assegurar os interesses da sociedade, bem como permitir que suas demandas e necessidades fossem apresentadas ao poder público (BRASIL, 2004, p.51).

Inicialmente, participação para o SUAS (2012) compreende a consulta dos usuários por intermédio de pesquisas e estudos sobre o conhecimento de realidade das famílias, dos territórios e a gestão das políticas públicas. Nessa perspectiva, propomo-nos conhecer a relação da produção de pesquisas sobre o SUAS de Novo Hamburgo e a respectiva participação da população. A opinião dos usuários mostra que 95% não ficaram sabendo e/ou não participaram de nenhuma pesquisa sobre o SUAS. Apenas 3% citam que já participaram de alguma pesquisa, conforme tabela 1 – Participação da população em pesquisa.

**Tabela 1:** Participação da população em pesquisa

Participação em pesquisa	Frequência absoluta ( $F_i$ )	Frequência Relativa ( $F_{Ri}$ )
Participou de pesquisa	2	3%
Não participou de pesquisa	60	95%
Não sabe; Não conhece (Ns;Nc)	1	2,5%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

Sobre a relevância da participação da população na avaliação e na produção do conhecimento nos níveis locais de gestão, Dowbor (2003) sinaliza fundamental o processo sistemático de estudos e organização do conhecimento sobre o potencial local existente. O autor aponta para a importância do diagnóstico do ciclo completo de atividades que asseguram o desenvolvimento econômico e

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

social. Para o SUAS de Novo Hamburgo, o ponto de vista dos usuários deixa claro a problemática sobre a devolução das informações à população, por dois ângulos: primeiro, uma carência da produção de pesquisa no âmbito do SUAS, que pudesse avaliar a sua implantação e descentralização; Segundo, a população não tem sido consultada, restringindo-se, conforme salientado, apenas aos períodos eleitorais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Nesse caso, ao considerarmos os expressivos 95% dos usuários que não participaram de nenhuma pesquisa, atentamos para aquilo que Souza (2012) chamou de “ideologia do desempenho”. O conceito pode ser expressando na interpretação de que os usuários não têm ‘atributos’ para avaliar uma política pública, sendo esses ‘externos’ aos sujeitos, legitimados apenas por princípios funcionais do Estado.

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

**Tabela 2:** Mobilização para reunião

Mobilização para reunião	Frequência absoluta ( $F_j$ )	Frequência relativa ( $F_{Rj}$ )
Convidado para reunião	11	17,5%
Não foi convidado para reunião	51	80%

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

Ns; Nc	1	2,5%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

A avaliação dos usuários auxilia para amplificar a problemática, pois indica que anterior ao debate sobre o exercício da participação no SUAS, precede o desafio da efetivação de espaços de participação locais. Tão elementar quanto à necessidade de sobreviver é a necessidade de participar. Como acredita Dowbor (2003), abaixo de um mínimo de recursos para sobreviver, falar em cidadania constitui um mero exercício de retórica. Nesse caso, o arcabouço teórico de Souza (2012) é cotejado pela a avaliação dos usuários, sugerindo que a construção social do *habitus* precário, expressado pelo processo psicossocial de invisibilidade da desigualdade social e de constrangimento pela condição – do sub-homem – restringindo a sua participação nas instituições públicas e na sociedade dita ‘incluída’. Por outro lado, o desafio é como articular as ações de outras secretarias, a fim de possibilitar que os usuários possam expressar o que pensam sobre limites e possibilidades do território e vislumbrar o encaminhamento das demandas sociais.

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

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

**Tabela 3:** Nível de participação nas reuniões

Nível de participação	Frequência absoluta ( $F_I$ )	Frequência relativa ( $F_{RI}$ )
Não Fala	2	3%
Fala pouco	4	6%
Fala muito	1	1%
Não participou	56	90%
Total	63	100%

Fonte:elaborado pelos autores.

Podemos sugerir que há uma tendência muito expressiva para uma não participação dos usuários do SUAS em espaços públicos, como por exemplo, uma reunião para discutir os problemas do seu bairro. Também predomina, quando da participação dos usuários nas reuniões, aqueles que não falam ou falam pouco, em comparação àqueles que falam muito. Podemos relacionar a avaliação dos usuários com a construção social do hábitus primário (SOUZA, 2012), pois, como salientado, constitui, entre outros, um processo de inadaptação, compreendendo a ausência de pré-condições necessárias para a participação, visto, entre outros, o processo de modernização das instituições do Estado, que não acompanha das novas demandas por participação da sociedade.

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

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

**Tabela 4:** Participação em conferência.

Participação em conferência	Frequência absoluta( $f_j$ )	Frequência relativa( $f_j/n$ )
Participou da conferência	3	5%
Não participou da conferência	53	84%
Ns;Nc	7	11%
Total	63	100%

Fonte: elaborado pelos autores.

A avaliação dos usuários reforça os desafios para consolidação da participação no SUAS, sugerindo um longo caminho entre o seu nível de presença para a perspectiva em nível de participação (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Esse cenário demonstra a necessidade de um esforço de toda a sociedade, pois a inexistência ou baixa participação dos usuários se replica também a outras realidades, para além da experiência de Novo Hamburgo<sup>14</sup>. Ao tentarmos para os espaços de participação definidos pelo SUAS, entre outros, estão os conselhos e as conferências, desse modo, deflagra-se a fragilidade e pouca legitimação desses instrumentos. Poderíamos relacionar também a esse contexto, a atual administração pública do Estado caracterizada por uma tensão entre a gestão societal e gerencial, com predomínio da segunda, pois indica que a descentralização das instituições fora um importante avanço, contudo, não fora combinado com os esforços pela participação da sociedade.

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

---

<sup>14</sup>No município de Porto Alegre, a IX Conferência Municipal de Assistência Social, ocorrida no mês de julho de 2013, contou com a participação de aproximadamente 800 pessoas. Dessas, dez representavam usuários dos serviços (1%). No município de Novo Hamburgo, a IX Conferência Municipal de Assistência Social, também realizada em julho do mesmo período, contou com a participação de aproximadamente 120 pessoas. Desse número, cinco representavam os usuários dos serviços (4,8%). A análise documental corrobora com nossa pesquisa, ao indicar que na Conferência Municipal de Assistência Social de 2011 apenas 5% dos usuários participaram. Permanece quase que inalterado o percentual de participação, passados dois anos – Nota dos autores.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

avaliação dos usuários, temos a tendência de quanto maior a resolutividade dos problemas, melhor será avaliado o CRAS.

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

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

Fonte: elaborado pelos autores.

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

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

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

tendências: a primeira, para a polarização das relações de confiança entre o Estado e a família; a segunda, para o fato de que quanto maior a confiança no Estado, os usuários melhor avaliam o CRAS. Assim, sobre a confiança no Estado<sup>15</sup> os usuários avaliam que 51% confiam no Estado, 36% confiam na família e 11% confiam nos vizinhos e amigos.

**Tabela 6:** Confiança no Estado X Avaliação do CRAS

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

Fonte: elaborado pelos autores.

A respeito da questão, podemos tecer o seguinte panorama: do total dos usuários que avaliaram em muito bom o CRAS, 74% disseram que confiam no Estado, 7% nos vizinhos e 19% nos familiares. Daqueles que avaliaram o CRAS como regular, 20% confiam nos vizinhos e 80% confiam nos familiares. Podemos afirmar que na operacionalização do SUAS do Novo Hamburgo, perpetua-se uma sociabilidade polarizada, confiando-se no Estado ou na família. Este fato se deve à precária participação dos cidadãos nas instituições intermediárias entre o Estado e a sociedade, levando a família ou o Estado a assumir a função de indutores da sociabilidade. A relação de confiança entre vizinhos, a capacidade de inserir-se em outros níveis de sociabilidade, mediante relações

<sup>15</sup> A confiança no Estado fora mensurada por meio da seguinte pergunta feita aos usuários: Diante de uma dificuldade financeira ou doença na família, quem ou onde o Sr(a) procura? 1) CRAS e/ou UBS, 2) familiares, 3) vizinhos, 4) amigos ou outros.

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

para fora da esfera estatal e familiar é muito frágil, indicando de certa forma a perpetuação da cultura política neopatrimonial e de subcidadania, presente nos usuários do SUAS do Novo Hamburgo.

Por fim, na avaliação dos usuários, a aproximação dos aparelhos públicos (em especial os CRAS) de atendimento à população não foi sinônimo de ampliação da participação, persistindo esse último como um problema público. Ao relacionar o conceito de participação com a avaliação dos usuários do SUAS, fica claro que o seu exercício caminha à margem dos processos democráticos. Entre os desafios postos, apuramos a inexistência de espaços locais para o exercício da participação, adicionado a um distanciamento entre a descentralização do SUAS e a construção de demandas sociais, por parte dos usuários.

## **Considerações finais**

Este artigo procurou contribuir, dada a incipiência de estudos sobre o aspecto da participação no SUAS na perspectiva dos usuários, procurando avaliar a experiência da descentralização do SUAS do município de Novo Hamburgo. Diante disso, constatou-se que descentralizar uma política pública é distinto de viabilizar a participação. O Estado deveria garantir a participação de um complexo tecido mobilizatório das camadas populares, por meio de instrumentais cambiantes, para isso é necessário a superação da cultura política autoritária e patrimonial (DE PAULA, 2005).

Em nível macro de análise, a gestão societal apresenta limites, dado os resquícios de um modelo político-administrativo arraigado a uma perspectiva gerencialista, que tensiona para os aspectos de uma 'funcionalidade eficaz' do Estado. Percebe-se que a gestão pública do Estado pouco tem avançado nos processos de participação da sociedade, sugerindo assim, que a gestão social ainda carece de legitimação e instrumentalidade, sobretudo no que se refere ao desafio da participação nas políticas públicas. Somado a isso, essa vertente apresenta dificuldades na composição de arranjos

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

alternativos que contemple o aprofundamento da democracia e o cenário de crescimento econômico. Já no seu nível micro, a baixa participação encontra pressupostos na formação de hábitos periféricos, na naturalização da desigualdade social e na inserção marginal do sujeito, sendo seu o papel social um derivativo de ‘fora’, atrelado aos critérios funcionais do Estado.

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

## Referências

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

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: EDUnB. 11<sup>a</sup> ed. 1998.

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

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB SUAS**. Brasília: DF, 2012.

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

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 11 mai. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Revista Interesse Nacional**. São Paulo, ano 5, n. 17, abr./jun., 2011.

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. Universidade Feevale, Novo Hamburgo, 2007.

CANTO, E. R. **O Pacto pelo Rio Grande: crise fiscal, capital social e participação política no Rio Grande do Sul em 2006**. [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2015.

CLEMENTE, Antônio. História conceitual da cidadania: uma análise a partir da produção acadêmica brasileira. **Associação**

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

**Latinoamericana Ciencia Política.** Maio – Junho, 2012.

Disponível em: [http://www.alacipjoven.org/wp-content/uploads/2012/07/Relato\\_Augusto.pdf](http://www.alacipjoven.org/wp-content/uploads/2012/07/Relato_Augusto.pdf). Acesso em 31 de ago. 2012.

DE PAULA, Ana. Paula. Paes. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV. 2008.

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

DOWBOR, Ladislaw. **A reprodução Social.** Vol. III.

Descentralização e participação – as novas tendências. Rio de Janeiro: Vozes. 2003.

DUTRA, Ana Patrícia; Estado e políticas públicas: dilemas na participação e cultura política. In: **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: crises do capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional**, 2013, Santa Cruz do Sul/RS.

Disponível em:

<http://www.unisc.br/portal/pt/cursos/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-desenvolvimento-regional/seminario-internacional-sobre-desenvolvimento-regional/vi-sidr.html>. 2013. Acesso em 27 de Nov. 2013.

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

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

GONZÁLES, Rodrigo. Stumpf. Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In: BAQUERO, M

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

(org). **Cultura(s) Política(s) e Democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.  
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: RJ, 2012. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 11 mai. 2015.

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), 2015.

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

\_\_\_\_\_. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 201

Recebido em 15/08/2015  
e aceito em 17/02/2016

---

**Resumo:** O presente artigo busca avaliar a experiência da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no município de Novo Hamburgo, no Estado do Rio Grande do Sul. A partir do nosso quadro teórico que incorpora os conceitos de gestão societal (DE PAULA, 2005; 2008) de subcidadania (SOUZA, 2003; 2012) e participação (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUIN, 1998), vergados sobre o caso empírico do SUAS local, procuramos explicar o cenário da baixa participação no Estado. Nossa hipótese de trabalho sugere que a participação carrega traços históricos marcados ora pela invisibilidade da desigualdade social, ora pela naturalização das condições de vida do sujeito, fragilizando o seu exercício. A metodologia utilizada foi pesquisa quantitativa, probabilística, tipo Survey, sendo aplicados 63 questionários, com questões fechadas aos usuários do SUAS do município de Novo Hamburgo.

**Palavras-chave:** Sistema Único de Assistência Social, Participação, Avaliação dos usuários.

---

Os desafios da participação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o que pensam os usuários?

---

**Title:** *Challenges of participation in the Unified Social Assistance System (SUAS): what do users think?*

**Abstract:** *This article aims to assess the experience of users of the Unified Social Assistance System living in the city of Novo Hamburgo, in the state of Rio Grande do Sul. Based on the theoretical framework, which encompasses the concepts of societal public administration (DE PAULA, 2003, 2005), undercitizenship (SOUZA, 2003, 2012) and participation (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUIN, 1998) as applied to the empirical case of the local SUAS, the paper seeks to account for the low participation of the state's citizens. The working hypothesis suggests that participation is affected by historical traces such as the invisibility of social inequality and the naturalization of subjects' living conditions, which weaken the exercise of participation rights. The methodology adopted was quantitative, probabilistic and survey-based. Sixty-three closed questionnaires were applied to SUAS users in the city of Novo Hamburgo.*

**Keywords:** *Unified Social Assistance System, Participation, User assessment.*

---