

# Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil\*

---

Carla Almeida  
Euzeneia Carlos  
Rafael da Silva

---

## Introdução

Ao longo da década de 1990, o debate sobre a democracia foi se deslocando dos temas relacionados à transição do regime para o tema da avaliação da qualidade das democracias existentes. É nesse contexto que as "inovações democráticas", também conhecidas como "inovações institucionais" e "instituições participativas", tornaram-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas. Tais denominações são utilizadas para qualificar o conjunto variado de modalidades de participação criadas nas últimas décadas, em vários países, com o objetivo de encurtar a distância entre os cidadãos e o sistema político e promover a incidência de atores coletivos nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas.

Para a literatura especializada, as instituições participativas (IPs) aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade. Elas também teriam poder para impactar positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados. Estudos realizados em várias regiões do globo mostram que as instituições participativas variam significativamente quanto ao grau de institucionalização, às regras de funcionamento e ao tipo de ator que incluem, mas, de alguma forma, no seu conjunto, instauram práticas participativas e/ou investem de responsabilidades representativas atores e instituições não previstos pelo modelo clássico do governo representativo (Fung e Wright, 2003; Selee e Peruzzotti, 2009; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011; Cameron, Hershberg e Sharpe, 2012).

Essa literatura avançou significativamente, em termos tanto quantitativos quanto qualitativos. Os estudos de caso, quase sempre fincados em experiências municipais e com o foco panorâmico nas dinâmicas internas das instituições participativas, passaram a conviver cada vez mais, na produção da última década, com estudos comparativos, que ampliaram o olhar para outras esferas federativas e também com estudos interessados em refinar instrumentais analíticos (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). Alguns estudos

---

\* Este artigo constitui o primeiro produto de um projeto de pesquisa mais amplo que busca mensurar a efetividade das instituições participativas (IPs) na política de assistência social e na gestão dos governos municipais nesse setor de política pública. E, desse modo, visa a estabelecer os nexos explicativos entre a participação e a efetividade das IPs (cf. pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social", CNPq).

mais recentes mostram também a tendência dessa produção em abordar as instituições participativas a partir de três enfoques: (i) as conexões que as IPs estabelecem com outras instituições do Estado e com instâncias da sociedade civil; (ii) o abandono da polarização entre participação e representação; e (iii) a seleção de variáveis mais precisas e instrumentos metodológicos mais eficazes para aferir a efetividade das instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas e nos governos (Pires et al., 2011; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011).

Este artigo busca oferecer uma contribuição aos estudos do terceiro enfoque mencionado. Apresentamos aqui uma avaliação da efetividade das novas formas de participação institucionalizada em vigência no Brasil, tendo como referente empírico os conselhos municipais de assistência social. Essa avaliação foi realizada por meio de um índice que denominamos Índice de Efetividade da Participação (IEP)<sup>1</sup>, composto pelos seguintes indicadores: a) o grau de institucionalização dos conselhos; b) a abrangência e as condições da deliberação; e c) a qualidade da representação. Como é detalhado melhor adiante, essas dimensões foram elaboradas a partir de um diálogo com a bibliografia, e as variáveis que as compõem foram retiradas do banco de dados do Censo Suas, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, edição 2012, que disponibiliza um amplo diagnóstico do funcionamento dos conselhos gestores da assistência social para o conjunto dos municípios brasileiros.

A amplitude do nosso universo empírico contrasta com a maioria dos estudos que trabalham com amostras limitadas e muitas vezes concentradas geograficamente. Os indicadores e as variáveis que utilizamos recobrem um conjunto de temas que são atuais e cruciais nessa agenda de estudo. Esperamos com este artigo oferecer uma contribuição ao debate em curso sobre a efetividade das instituições participativas.

O artigo segue estruturado em três seções, além destas notas introdutórias. Na primeira seção, "Marcos teóricos para avaliar a efetividade da participação", apresentamos as contribuições da literatura à agenda da efetividade da participação e, com base nelas, a composição do Índice de Efetividade da Participação (IEP) trabalhado neste artigo. A segunda seção apresenta "Metodologia e desenho de pesquisa" empregados. Finalmente, a terceira, "A efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social", discute os resultados da pesquisa divididos em duas subseções: a primeira avalia o desempenho do IEP segundo o seu padrão de distribuição territorial e populacional e a segunda analisa o IEP nos conselhos de assistência social a partir de seus três subíndices – institucionalização, deliberação e representação –,

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, ocorrido em maio de 2015, em Campinas. No *paper* então apresentado, esse mesmo índice recebeu outra denominação: ICS – Índice de Controle Social. Naquela oportunidade, nos foi sugerida a substituição pela nomenclatura IEP, que de fato nos pareceu mais adequada para expressar os objetivos da construção desse índice. Somos gratos pelas contribuições oferecidas a este artigo naquele seminário no âmbito da Sessão Temática "Efetividade das Instituições Participativas". Agradecemos também aos pareceristas de *Opinião Pública* pelas sugestões e críticas que permitiram aprimorar as análises contidas no texto.

avaliando sua performance nos municípios do país e seu padrão de desigualdade territorial e populacional.

### **Marcos teóricos para avaliar a efetividade da participação**

A crescente expansão das IPs e de sua institucionalização no Estado tornou central para os analistas o problema da efetividade da participação. Diferentes arranjos institucionalizados de participação e representação de atores da sociedade civil em interação com atores estatais – orçamento participativo, conselhos gestores, conferências, audiências públicas e outros formatos – tornaram-se parte fundamental do processo de políticas públicas, seja na sua elaboração, seja na sua execução e regulação<sup>2</sup>. Nesse processo, o tema da efetividade da participação alcançou notoriedade, sobretudo entre os teóricos da democracia deliberativa. E, na década corrente, a aproximação disciplinar destes com outros estudos dos fenômenos políticos, como a avaliação de políticas públicas e dos efeitos dos movimentos sociais no sistema político, conferiu novos desdobramentos ao debate.

A democracia deliberativa postula que a legitimidade democrática se funda no debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção. Fung e Wright (2003) afirmam que, na democracia, ainda que a participação e a deliberação sejam princípios independentes e possam ser defendidas como um fim em si mesmas, os processos implicados serão julgados por suas consequências e por seus efeitos. Nesse sentido, esses autores sustentam que os processos participativos têm potencialidade de produzir efeitos positivos em termos de políticas porque, geralmente: a) agrupam indivíduos que possuem conhecimentos relevantes – de *expertise* – sobre os assuntos-alvo das decisões; b) incorporam indivíduos que vivenciam na prática os temas-alvo das decisões; c) regulam a tomada de decisão de modo que todos os participantes possam oferecer informações úteis sobre os temas-alvo das decisões e, assim, geram também decisões mais pactuadas; d) encurtam a distância entre as decisões e sua implementação, na medida mesma em que reúnem e possibilitam pactos entre os diferentes agentes implicados com a implementação de decisões.

Na teoria da democracia deliberativa, Avritzer (2010) identifica dois agrupamentos de estudos sobre a efetividade da participação. No primeiro, os estudos assumem as IPs como variáveis explicativas e visam demonstrar seus resultados, impactos ou efeitos nas políticas públicas e na atuação dos atores sociais e governamentais. Esse agrupamento de estudiosos se ancora na integração disciplinar entre a tradição da democracia deliberativa e a abordagem de avaliação de políticas

---

<sup>2</sup> Nas duas últimas décadas, os conselhos gestores expandiram-se para uma diversidade de políticas públicas e, hoje, nos municípios, temos 62.562 conselhos espalhados por áreas como assistência social, criança e adolescente, saúde, cultura, igualdade racial, preservação do patrimônio, meio ambiente, políticas para as mulheres, segurança alimentar, direitos do idoso, habitação etc. (Secretaria Geral da República, 2014).

públicas. Pires et al. (2011) tipificam esses estudos da *efetividade das instituições participativas* em dois grandes campos. No primeiro, encontram-se pesquisas que buscam mensurar os impactos da participação em termos do acesso e da qualidade dos bens, serviços e políticas públicas. No outro campo, os resultados são medidos em termos dos impactos das IPs na cultura política, nas relações e práticas políticas, na atuação da sociedade civil e dos gestores públicos (Pires e Vaz, 2010; Pires, 2011; Gurza Lavalle, 2011; Wampler, 2011; Cortes, 2011).

O segundo grupo é caracterizado por estudos interessados na *efetividade deliberativa* das IPs, definida como "(...) a capacidade efetiva dessas instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (...)" (Cunha, 2009, p. 113). Os estudiosos desse segmento destacam três princípios da democracia deliberativa como norteadores da noção de efetividade deliberativa, a saber, igualdade deliberativa, publicidade e pluralidade. Sob esse enfoque, os trabalhos analisam o processo de deliberação no interior dos arranjos participativos e a sua *qualidade*, avaliando a sua dinâmica de funcionamento e os condicionantes de sua efetividade. Para tanto, como analisa Avritzer (2011), ao contrário de abordar o modelo deliberativo como uma unidade, os estudiosos têm trabalhado com a ideia de "diferentes momentos deliberativos", desagregando níveis de análise que possibilitem aferir sua efetividade.

Este artigo se inspira nesse segundo grupo de estudos, ou seja, naquele que focaliza a *efetividade deliberativa* das instituições participativas, também identificada na literatura como "qualidade do processo deliberativo". Para essa vertente, torna-se essencial a análise da "institucionalização da deliberação", ou seja, da maneira como os ideais deliberativos são promovidos a partir das regras e do funcionamento das instituições (Saward, 2000). Nessa medida, o desenho institucional é um importante foco de atenção, pois nos informa sobre como a estrutura organizativa favorece ou não um debate plural, sem coerções. As regras do desenho institucional definem quem tem o direito de ser representado e como os representantes são selecionados e também estabelecem o grau em que as instâncias estão abertas a públicos mais amplos. As regras que compõem o desenho institucional são consideradas, portanto, preditoras importantes dos efeitos democráticos promovidos pelas IPs (Faria e Ribeiro, 2011; Almeida e Cunha, 2011). Em outros termos, nessa perspectiva, as instituições, suas regras e desenho são vistos como parte integrante da maneira como a "agência democrática se expressa" (Smith, 2009).

As fontes geralmente utilizadas para aferir essas dimensões são documentos como Regimentos Internos e Leis de Criação das IPs, pois, como afirmou Faria, esses documentos:

[...] oferecem uma profusão de dados que nos permitem avaliar o quanto estas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram suas criações, ou seja, as promessas de expandir e democratizar o acesso às políticas públicas às quais elas se vinculam (Faria, 2007, p. 122).

Um exemplo nessa direção é o estudo de Smith (2009), que contempla diferentes tipos de participação institucionalizada implementados em diversos países, incluindo cidadãos individualizados<sup>3</sup>. Seu objetivo foi avaliar em que medida o desenho institucional dos diferentes tipos de inovação estudados tem relação com a promoção de "bens democráticos", que, segundo ele, são importantes em qualquer modelo de democracia preocupado com a legitimidade das decisões. São esses bens: a inclusividade, ou seja, a capacidade de a inovação promover presença dos diferentes grupos sociais e expressar diferentes demandas; o controle popular sobre as decisões políticas; os julgamentos coletivos ponderados; e a transparência. A estes, ele adicionou dois outros bens institucionais; *efficiency*, que se relaciona à capacidade de as inovações institucionais distribuírem os custos da participação para cidadãos e autoridades públicas de forma equilibrada; e *transferability*, que indica a possibilidade de uma inovação funcionar em diferentes contextos. Ao comparar os desenhos institucionais, o autor conclui que cada um deles apresenta, em diferentes graus, capacidade de influenciar a promoção de um daqueles bens. Desse modo, ele considera que a análise dessas inovações é capaz de responder aos críticos e aos céticos da participação institucionalizada, pois, se nenhuma inovação concretiza sozinha o conjunto das expectativas que lhes são normalmente dirigidas, cada uma delas realiza, em algum grau, um dos bens desejáveis considerados.

A produção brasileira tem oferecido importante contribuição a esse debate com estudos que vão além do desenho institucional e procuram avaliar a efetividade deliberativa das IPs por meio da qualidade do "processo argumentativo", o que é central na teoria deliberativa (Almeida, 2009). Nessa direção, as atas, por exemplo, podem ser importantes fontes de informação, pois elas registram "qual espaço as falas ocupam" nas dinâmicas concretas das IPs (Avritzer, 2009). Trata-se de avaliar, assim, como se dá a interação entre os participantes em termos de garantia de pluralidade, tolerância política, igualdade e real capacidade de todos possuírem as mesmas condições de influenciar a agenda e controlar as políticas. Esse tipo de análise também permite captar as justificativas que embasam as posições em jogo, ou seja, as "razões da política". Uma análise dessa natureza possibilita também o exame do tipo de deliberação que está sendo produzido no âmbito das IPs, o que pode ajudar a compreender em que momento do ciclo das políticas públicas ocorrem seus impactos (Cunha, 2007, 2009).

Este artigo se inspira nesses estudos, embora não contemplemos o "processo argumentativo" propriamente dito, ou seja, a análise sobre a qualidade da interação nos conselhos municipais de assistência tal como ela poderia ser captada a partir de fontes como as atas ou mesmo a observação participante. Entretanto, o nosso banco de dados

---

<sup>3</sup> Smith agrupou as inovações estudadas em quatro categorias: aquelas que são baseadas em assembleias populares abertas, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre; as baseadas no formato de "minipúblicos", fóruns que são formados por cidadãos selecionados aleatoriamente, geralmente com critérios amostrais, para discutir temáticas específicas, como a Assembleia dos Cidadãos para a Reforma Eleitoral no Canadá; aquelas relacionadas à "legislação direta", como os referendos populares; e, finalmente, as formas de participação promovidas via internet, "e-democracia", como ele denomina.

nos permitiu contemplar variáveis importantes relacionadas à institucionalização dos procedimentos nos conselhos e aos resultados dos seus processos deliberativos em termos do alcance de suas decisões, bem como permitiu contemplar algumas variáveis consideradas preditoras da qualidade da tomada de decisão. Para avaliar a efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência a partir de um índice, agrupamos, então, aquelas variáveis em três níveis analíticos: a institucionalização, a deliberação e a representação<sup>4</sup>.

O primeiro nível, aqui denominado institucionalização (N1), diz respeito ao grau de institucionalização dos conselhos e às suas condições de infraestrutura. Partimos do pressuposto indicado pela bibliografia de que o grau de institucionalização dos conselhos é um importante preditor de sua capacidade de operar e tomar decisões independentemente do partido que ocupa, transitoriamente, o governo, e, portanto, preditor da própria efetividade da participação. Se a institucionalização diz respeito às garantias institucionais do funcionamento dos conselhos, na sua ausência "a regularidade no funcionamento das instâncias dependeria diretamente das conveniências conjunturais" (Souza, Teixeira e Lima, 2012, p. 5).

Neste artigo, a institucionalização será avaliada a partir: i) do grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos; ii) dos recursos que essas instâncias possuem para "responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas" (Lima et al., 2014, p. 16); e iii) do grau em que os conselhos são reconhecidos formalmente como integrantes da rede estadual de produção e controle das políticas públicas (Lima et al., 2014). No que diz respeito ao primeiro aspecto, a presença de um regimento interno aumenta as possibilidades de que as práticas sejam balizadas por regras previamente definidas e não pelo acaso das circunstâncias (Souza, Teixeira e Lima, 2012). Assim, quanto "maior a regulamentação sobre o funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços" (Faria e Ribeiro, 2011, p. 128). O tempo de existência do conselho também pode ser tomado como indicador dos recursos que possivelmente o conselho acumulou para lidar com a burocracia estatal e os processos decisórios de políticas, de modo que suas próprias decisões incidam naqueles processos (Lima et al., 2014). Sua permanência no tempo também nos diz sobre o grau de legitimidade que a instância acumulou diante de outros atores e instituições.

Sobre os recursos, a presença de uma secretaria executiva técnica e de funcionários responsáveis pelo funcionamento cotidiano dos conselhos indica, por exemplo, maior capacidade de ação dessas instâncias (Souza, Teixeira e Lima, 2012). Por fim, a natureza do ato normativo que cria o conselho é também um importante indicador do grau de sua força jurídica e institucional. Desse modo, importa saber se ele foi criado por um decreto ou por uma lei, porque dessa variação depende sua ancoragem e força institucional.

---

<sup>4</sup> O trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012) sobre a "arquitetura da participação" nos conselhos nacionais nos serviu de inspiração para a definição dessas três dimensões analíticas.

Levando em conta esses apontamentos e considerando as limitações do banco de dados disponível, selecionamos variáveis do enraizamento institucional dessas instâncias, do seu reconhecimento como parte da rede estatal de controle e produção de políticas, do seu acúmulo de conhecimento organizacional, dos recursos humanos e materiais que garantem que desempenhem suas funções. Elas estão dispostas no Quadro 1<sup>5</sup>:

**Quadro 1**  
**Variáveis que compõem o Nível 1 – Institucionalização**

<b>Variáveis</b>	<b>Peso</b>
Qual o instrumento legal que criou o conselho?	Baixo
Qual o ano de publicação do instrumento que criou o conselho?	Baixo
O conselho possui regimento interno?	Baixo
O regimento especifica e detalha quais conteúdos?	Baixo
O conselho faz uso dos 3% do índice de gestão descentralizada para custear seu funcionamento?	Alto
O conselho possui sede específica?	Médio
Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?	Baixo
O conselho possui secretaria executiva?	Alto
Quantos funcionários estão lotados na secretaria executiva?	Baixo
A secretaria executiva trabalha exclusivamente no conselho?	Médio

**Fonte:** Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social.

O nosso segundo nível de análise, deliberação (N2), agrupou variáveis relacionadas ao alcance das decisões dos conselhos na política de assistência social bem como variáveis que nos informam sobre as condições institucionais que balizam a tomada de decisão nessas instâncias.

Um primeiro conjunto de variáveis que utilizamos para avaliar essa dimensão diz respeito, assim, à própria capacidade de incidência do conselho na política de assistência social. Basicamente, aqui se trata de saber se os conselhos estão cumprindo as atribuições que lhes cabem no que se refere à deliberação dos instrumentos de controle social na política de assistência.

Sobre as condições institucionais que balizam as decisões, partimos do pressuposto de que o planejamento, a adoção de rotinas e o estabelecimento de regras prévias para a deliberação dos assuntos que são atribuições dos conselhos indicam um maior controle por parte dessas instâncias dos processos políticos, o que afeta a qualidade das decisões. Como já foi notado acima, a presença de regras previamente definidas a respeito dos assuntos que devem ser objeto de deliberação dos conselhos é um indicativo de que as decisões tomadas não são fruto das circunstâncias, mas de parâmetros debatidos e acordados previamente. O pressuposto aqui é o de que a presença de rotinas, de procedimentos, de planejamento indica "uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por

<sup>5</sup> Cabe esclarecer que a cada variável foi atribuído um peso de acordo com sua importância na composição geral do nosso índice. Para maiores informações sobre a formação do índice, dos subíndices e da atribuição de pesos às variáveis, ver a seção seguinte, "Metodologia e desenho de pesquisa".

meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos" (Cunha, 2007, p. 153). Assim, por exemplo, importa saber se a inscrição de organizações da sociedade civil na rede de assistência social, atribuição do conselho, é feita com base em critérios devidamente formalizados numa resolução; se as fiscalizações que os conselhos devem fazer nos serviços oferecidos pela rede privada e pública são também previamente definidas por um cronograma; se há um calendário preestabelecido para as reuniões etc.

Buscamos aferir as condições da qualidade da deliberação também por meio de variáveis que informam sobre a estrutura organizativa dos conselhos. A existência de comissões internas, por exemplo, tende a qualificar cognitivamente o debate. É uma estrutura que capacita a tomada de decisão, possibilita o aprofundamento do conhecimento a respeito de uma temática e proporciona uma troca entre os vários pontos de vista presentes (Faria e Ribeiro, 2011; Lima et al., 2014). A inexistência de comissões, por sua vez:

[...] pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que, sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos (Faria e Ribeiro, 2011, p. 129).

Outro indicador selecionado para aferir a qualidade deliberativa dos conselhos está relacionado a sua capacidade de obter uma "audiência pública no Estado", ou seja, seu poder de ativar as conexões com o seu entorno político-institucional (Almeida e Tatagiba, 2012). Quando as dinâmicas das decisões e das agendas dos conselhos se circunscrevem às suas próprias fronteiras, seu poder de incidir na política pública diminui sensivelmente. O acompanhamento por parte do conselho das decisões tomadas em instâncias do seu entorno pode ser, então, um importante preditor de sua capacidade de incidir na política na medida em que ativa suas conexões e lhe permite obter uma perspectiva mais ampla da política pública.

As variáveis selecionadas para compor o Nível 2 (N2) são indicadoras, assim: do grau de deliberação a partir dos procedimentos ou condições que orientam a tomada de decisão; da incidência concreta dos conselhos na política de assistência social; e das conexões ativas que essas instâncias mantêm com o seu entorno institucional. O Quadro 2 expõe o conjunto dessas variáveis:

**Quadro 2**  
**Variáveis que compõem o Nível 2 – Deliberação**

<b>Variáveis</b>	<b>Peso</b>
Com que frequência o conselho realiza reuniões ordinárias?	Médio
O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?	Baixo
O conselho tem planejamento anual das fiscalizações realizadas para serviços e programas da rede pública e privada?	Médio
O conselho já regulamentou por resolução própria a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas e benefícios socioassistenciais?	Alto
O conselho tem comissões permanentes?	Médio
O conselho estabeleceu por resolução o plano de acompanhamento e fiscalização das entidades, bem como dos serviços, programas e benefícios?	Alto
O conselho já regulamentou por resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas?	Alto
O conselho deliberou sobre proposta anual de orçamento do Executivo?	Baixo
O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios do Suas para as redes pública, privada ou para as duas?	Baixo
O conselho acompanha a execução dos planos de ação das entidades?	Alto
O conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades?	Alto
Com que frequência o gestor apresenta ao conselho relatório de aplicação dos recursos do fundo?	Médio
O conselho aprecia e emite parecer sobre o demonstrativo sintético de execução físico-financeiro do Executivo?	Baixo
O conselho aprecia e emite parecer sobre a execução financeira dos recursos do fundo?	Baixo
O conselho acompanha pactuação da Comissão Intergestora Tripartite?	Alto
O conselho conhece e acompanha o Plano Decenal da Assistência?	Alto
O conselho acompanha o cumprimento das deliberações da conferência?	Alto

**Fonte:** Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

O terceiro e último nível que compõe o IEP diz respeito à qualidade da representação exercida no conselho e ao grau em que essa instância presta contas e publiciza suas ações para públicos mais amplos. A nova forma de representação política posta em prática pelos conselhos gestores tem motivado um amplo debate no campo de estudos sobre as inovações institucionais (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Lückmann, 2007, 2011; Avritzer, 2007; Almeida, 2010). Esse debate tem levantado um conjunto de desafios que interpela as bases de legitimidade dessa representação e tem pontuado a necessidade de que ela seja plural, que equilibre o poder do Estado e da sociedade civil na composição dos conselhos, que permita o controle dos representados pelos representantes e que conecte os conselhos com públicos mais amplos. Afinal, se mencionamos antes a importância das conexões com o entorno institucional, não menos importante é a ancoragem societal dos conselhos, pois a própria legitimidade da representação exercida no seu interior depende da força dos laços que essas instâncias possuem com a sociedade (Almeida e Tatagiba, 2012).

As pesquisas sobre a representação nos conselhos têm mostrado: a predominância de um perfil elitizado de representante; a maior influência da

representação governamental nos processos decisórios; a precariedade de vínculos entre os conselheiros e sua base/entidade; a fragilidade de conexão entre os conselhos e a sociedade e suas consequências negativas para a publicidade e transparência na formulação de políticas públicas (Almeida, 2015).

Considerando esse debate, as variáveis selecionadas para compor esse nível de análise são indicadoras: do grau de igualdade entre a representação governamental e a da sociedade civil; do quanto a representação da sociedade civil está sob o controle de suas próprias organizações; do grau de ancoragem societária dos conselhos, ou seja, do quanto eles estão enraizados na sociedade civil e do quanto o conselho presta contas de seus atos a públicos mais amplos. O Quadro 3 apresenta essas variáveis:

**Quadro 3**  
**Variáveis que compõem o Nível 3 – Representação**

Variáveis	Peso
O presidente e o vice-presidente são eleitos em reunião plenária do conselho?	Alto
Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil?	Alto
Como são eleitos os representantes da sociedade civil?	Alto
No município existe algum fórum de discussão do Suas?	Alto
Com que frequência o conselho realiza reuniões ampliadas?	Alto
Com que frequência o conselho realiza reuniões descentralizadas?	Alto
Com que frequência o conselho realiza ações de mobilização social?	Alto
As atas do conselho são publicizadas para a sociedade e as entidades?	Alto
As deliberações/resoluções do conselho são publicizadas em Diário Oficial?	Baixo
O conselho tem canal de recebimento de denúncias?	Médio

**Fonte:** Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

## Metodologia e desenho de pesquisa

Como já mencionamos, a avaliação da efetividade dos conselhos municipais de assistência social do Brasil foi realizada por meio da elaboração do Índice de Efetividade da Participação (IEP), índice sintético produzido a partir dos três subíndices caracterizados acima, N1–Institucionalização, N2–Deliberação e N3–Representação. A fonte dos dados foi o Censo Suas 2012, base que aglutina o resultado de um questionário autoaplicado, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que inquiriu sobre o funcionamento dos conselhos gestores de 5.178 municípios, o que equivale a 93% do universo de municípios existentes no país.

A primeira ressalva a ser feita é no tocante à base de dados utilizada, o Censo Suas 2012. A finalidade desse censo é construir uma base de dados, via preenchimento de formulário eletrônico, com informações dos diversos órgãos e instituições da política de assistência social, de gestão, execução e controle, nos dois níveis federativos menores, estados e municípios. Esse instrumento possibilita a obtenção de um panorama geral sobre o funcionamento dos conselhos, nos aspectos burocráticos, infraestruturais e de pessoal. As perguntas que o estruturam atendem às preocupações dos gestores do

MDS, e não às estritamente acadêmicas, de quem estuda os mecanismos de controle social. Logo, levantamos os principais argumentos da literatura naquilo que tange o bom funcionamento dos espaços participativos de controle social, como os conselhos gestores, e, em seguida, buscamos nos questionários do censo quais desses aspectos estavam presentes ou serviriam como *proxies*.

Desse modo, como já mencionamos anteriormente, dimensões importantes acerca do processo deliberativo – como "quem fala", "quais temas são debatidos", "qual a qualidade da interação" – não foram contemplados pelo formulário de coleta e fogem da nossa proposta, que busca uma análise transversal, comparativa, entre os conselhos municipais em todo o território nacional. Estamos cientes de que, ao ampliar a abrangência do estudo, diminuimos a possibilidade de nos aprofundar nos casos específicos, bem como na análise processual do funcionamento dessas instâncias. Mas julgamos que o panorama abrangente aqui apresentado sobre o funcionamento dos conselhos oferece uma importante contribuição ao debate, dada a carência desse tipo de estudo na literatura especializada.

Com nossos dados, podemos diagnosticar ou confirmar aspectos mais estruturais, que afligem e abortam a possibilidade de realização plena de tais mecanismos de controle social. É importante frisar que a construção desse índice foi complexa, envolvendo reuniões, debates e rodadas de refinamentos que nos legaram esse formato. Como toda métrica, possui seus limites, mas permite, certamente, avançar numa avaliação mais abrangente sobre o tema, o que valida, julgamos, o esforço empenhado.

As variáveis que compõem os subíndices (N1, N2 e N3) encontram-se originalmente no banco de dados como nominais/dummies, usualmente aquelas que admitem sim ou não como resposta, e ordinais. Em geral, foram codificadas seguindo uma lógica intuitiva, quando necessário aplicamos recodificações, adequando os valores das respostas às expectativas teóricas. Seguem dois exemplos de variáveis que não precisaram de recodificações, ambas do nível representatividade: O conselho tem canal de recebimento de denúncias? Resposta: 1- Sim e 0- Não. Com que frequência esse conselho realiza reuniões ampliadas, com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros? Resposta: 0- Nunca; 1- Semestralmente; 2- Anualmente; 3- Mensalmente; e 4- Diariamente.

Com essa adequação, as variáveis de cada subíndice foram submetidas ao teste de consistência Alpha de Cronbach ( $\alpha$ ). Segundo Maroco e Garcia-Marques (2006), existem dois critérios para leitura do valor dessa medida estatística: um, rígido, em que o  $\alpha$  é pelo menos 0.70, e outro, um pouco menos rígido, em que o  $\alpha$  é pelo menos 0.60. Como o teste é muito conservador, segundo os próprios autores, além de dispormos de um fenômeno multifacetado, quantificado em diversas variáveis com medidas heterogêneas, optamos pelo critério menos exigente. Assim, viabilizamos a continuidade da pesquisa sem perder de vista os cânones estatísticos que conferem legitimidade aos

dados que estamos produzindo. Como pode ser visto na Tabela 1, o nível 3 obteve um  $\alpha$  com valor levemente inferior ao critério utilizado, porém, como está muito próximo do 0.60, mantivemos a estrutura do nível, já que, até chegar a esse valor, outras variáveis menos prioritárias foram excluídas, ficando apenas aquelas imprescindíveis para o nível. Para o restante dos níveis e o índice geral, os valores do  $\alpha$  atenderam ao critério adotado.

O passo seguinte foi padronizar as escalas de cada variável, conforme a fórmula abaixo:

$$\frac{\text{Valor Observado} - \text{Menor Valor da Distribuição}}{\text{Maior Valor da Distribuição} - \text{Menor Valor da Distribuição}}$$

Como resultado desse procedimento, todas as variáveis ficaram com valores que variam de 0 a 1, sendo que, quanto mais perto de 1, melhor é o desempenho do município em uma dada variável. Posteriormente foram criados os três subíndices individualmente. Para isso aplicamos uma média ponderada com todas as variáveis de cada subíndice, utilizando como valor da ponderação o peso (importância) atribuído ao atributo medido por cada variável<sup>6</sup>. O produto consistiu de três subíndices, N1, N2 e N3, sendo estes submetidos a uma média simples para obtenção do IEP.

**Tabela 1**  
**Consistência dos subíndices e do índice geral**

Nível – IEP	Alpha de Cronbach
N1 – Institucionalização	0,632
N2 – Deliberação	0,693
N3 – Representação	0,581
IEP – Geral	0,692

**Fonte:** Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social.

Empreendemos a análise do IEP e dos subíndices pela distribuição dos municípios do país em categorias ou classes de intensidade. Consideramos três intervalos para classificar os municípios, a saber: baixa intensidade, quando o valor do índice chegou a 0,33; média intensidade, quando variou de 0,34 a 0,66; e alta intensidade, quando apresentou valores maiores que 0,67<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Para atribuir os pesos, estabelecemos um diálogo com a literatura especializada, resultando em uma primeira proposta, que foi submetida a avaliação e debate de todos os envolvidos com a pesquisa. De outro lado, também consideramos, na atribuição dos pesos, as frequências obtidas por algumas variáveis. Por exemplo, apresentado adiante, uma maioria significativa dos conselhos possuía regimento interno, o que nos indica que essa variável, considerada bastante relevante para a bibliografia, não constitui, entretanto, um diferencial no universo dos casos em questão.

<sup>7</sup> Ressaltamos que o intervalo de distribuição dos municípios em classes de intensidade é similar ao utilizado por Pires e Vaz (2010). No estudo desses autores, a divisão em classes visou mensurar a associação entre a intensidade do Índice Municipal de Institucionalização da Participação (Imip) e o desempenho na atuação de governos.

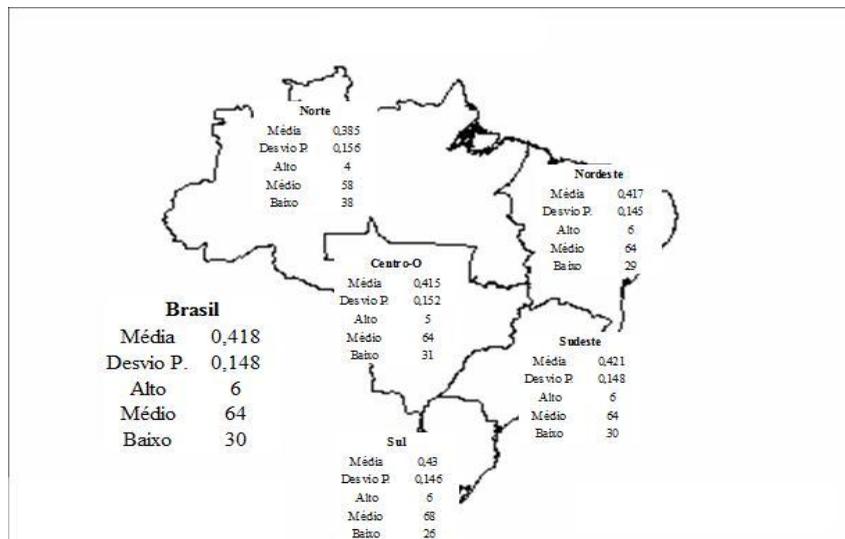
## A efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social

Nesta seção, apresentamos os resultados da pesquisa em duas subseções. Primeiro, avaliamos o desempenho do IEP segundo o seu padrão de distribuição territorial e populacional para, em seguida, analisar o índice desagregadamente, ou seja, a partir de seus três subíndices – institucionalização, deliberação e representação.

### *Efetividade da participação segundo a distribuição territorial e populacional*

Para uma visão geral da performance do IEP, a Figura 1 apresenta os valores médios e das categorias de intensidade, segmentando os municípios por região geográfica, além dos valores para o país. Observa-se uma concentração de municípios com o IEP na categoria intermediária: 6 em cada 10 municípios (64%) ficaram nessa faixa; 3 em cada 10, na categoria baixa (30%); e apenas 6% possuem valores do índice na categoria alta. A tendência de se concentrarem nos valores intermediários da escala é confirmada pela média da distribuição nacional, cujo valor foi de 0,418.

**Figura 1**  
**IEP-Geral nacional e por regiões geográficas, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)**



**Fonte:** Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

No quesito territorial, a agregação do índice por regiões geográficas (Figura 1) aponta a região Norte com o maior percentual de municípios com baixo IEP (38%) e o menor percentual de municípios com médio valor do índice (58%). Em contraste, o Sul apresentou menor percentual de municípios com baixo índice (26%) e maior percentual

com médio índice (68%). Esse quadro é corroborado quando consideramos as médias obtidas por cada estado. Na região Norte, três dos seus sete estados apresentam médias abaixo da média regional (AC, AP, TO), sendo que duas delas são as piores médias nacionais, Amapá e Tocantins, ambos com IEP 0,357. O desvio-padrão das médias das regiões aponta para uma maior heterogeneidade entre os municípios da região, além da heterogeneidade observada na região Centro-Oeste. Nas demais, as diferenças na performance do IEP foram mais sutis.

No que se refere ao porte populacional dos municípios, verificamos uma expressiva variação do IEP<sup>8</sup>. Observa-se o pior desempenho do índice nos municípios de pequeno porte I e II (Tabela 2). No caso do primeiro, 36% possuem baixo desempenho e, no segundo, esse percentual é de 22%. No outro extremo temos os municípios de grande porte e as metrópoles. No primeiro grupo, 5% dos casos obtiveram baixo desempenho e 23%, alto desempenho. No segundo, não há nenhum caso com baixo desempenho e 56% deles ficaram dentro do melhor intervalo.

As médias aumentam à medida que o porte do município também aumenta. Inversamente, considerando a heterogeneidade entre os municípios segundo o desvio-padrão, constatamos uma diminuição conforme o porte aumenta. Ou seja, municípios de menor porte possuem menor média e maior heterogeneidade, enquanto os municípios maiores apresentam maior média e menor heterogeneidade. A relação positiva entre o desempenho no IEP e o porte do município pode ser sintetizada na seguinte sentença: quanto maior o porte populacional maior o IEP e, por conseguinte, quanto menor o porte menor o IEP.

**Tabela 2**  
**IEP-Geral por porte de município, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)**

	<b>Metrópole</b>	<b>Grande</b>	<b>Médio</b>	<b>Pequeno II</b>	<b>Pequeno I</b>
Alto	56	23	11	7	4
Médio	44	72	76	72	61
Baixo	0	5	13	22	36
<b>Média</b>	<b>0,654</b>	<b>0,563</b>	<b>0,488</b>	<b>0,443</b>	<b>0,393</b>
<b>D.-P.</b>	<b>0,108</b>	<b>0,125</b>	<b>0,136</b>	<b>0,141</b>	<b>0,143</b>

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

<sup>8</sup> O porte do município é definido conforme sua população: metrópole (acima de 900.000), grande porte (100.001 a 900.000), médio porte (50.001 a 100.000), pequeno porte II (20.001 a 50.000) e pequeno porte I (até 20.000). Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano (com base no Censo 2010 do IBGE).

*Institucionalização, deliberação e representação nos conselhos municipais de assistência social*

A análise do desempenho do IEP desagregada pelos seus subníveis, institucionalização (N1), deliberação (N2) e representação (N3), aponta expressiva variação. Destes, a representação é o subíndice mais frágil, pois a maioria dos municípios brasileiros (51%) obteve baixos valores nessa dimensão. A deliberação aparece como a segunda mais frágil, porém bem distante da situação anterior: 19% dos municípios apresentaram valores baixos, 55%, médios e 27%, altos. Em uma situação melhor está a dimensão da institucionalização, com 12% de valores baixos, 60%, médios e 28%, altos (Tabela 3). Considerando o desempenho médio nacional em cada nível, a representação aparece com a menor média e menor heterogeneidade, segundo o desvio-padrão. A melhor média é apresentada pela institucionalização, seguida da deliberação, esta apresentando maior heterogeneidade.

**Tabela 3**  
**Níveis do IEP por regiões geográficas, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)**

	Brasil			Norte			Centro-Oeste		
	N1	N2	N3	N1	N2	N3	N1	N2	N3
Alto	28	27	3	23	18	2	30	32	1
Médio	60	55	47	60	54	47	58	48	44
Baixo	12	19	51	17	28	50	12	20	54
<b>Média</b>	<b>0,537</b>	<b>0,525</b>	<b>0,351</b>	<b>0,512</b>	<b>0,459</b>	<b>0,347</b>	<b>0,541</b>	<b>0,540</b>	<b>0,334</b>
<b>D.-P.</b>	<b>0,171</b>	<b>0,193</b>	<b>0,141</b>	<b>0,179</b>	<b>0,198</b>	<b>0,147</b>	<b>0,169</b>	<b>0,214</b>	<b>0,130</b>
	Nordeste			Sudeste			Sul		
	N1	N2	N3	N1	N2	N3	N1	N2	N3
Alto	31	19	3	26	29	3	29	36	2
Médio	59	59	49	61	56	47	59	50	46
Baixo	11	22	48	13	15	51	12	14	52
<b>Média</b>	<b>0,550</b>	<b>0,493</b>	<b>0,365</b>	<b>0,528</b>	<b>0,544</b>	<b>0,349</b>	<b>0,543</b>	<b>0,566</b>	<b>0,343</b>
<b>D.-P.</b>	<b>0,170</b>	<b>0,183</b>	<b>0,140</b>	<b>0,172</b>	<b>0,186</b>	<b>0,143</b>	<b>0,168</b>	<b>0,192</b>	<b>0,136</b>

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Resultados semelhantes foram encontrados por Hevia e Isunza Vera (2012) nos conselhos consultivos no México, instâncias de participação da sociedade civil na formulação de políticas setoriais. Duas das dimensões que os autores consideraram para avaliar os conselhos são similares a adotada aqui: institucionalização, representação e

incidência na política. No México, essas instâncias também não enfrentam problemas quanto a sua institucionalização, mas apresentam fragilidades em termos de representatividade e capacidade de incidir nas políticas públicas.

Na análise dos conselhos de assistência social brasileiros, buscamos, em complemento, avaliar os níveis do IEP segundo sua distribuição territorial e populacional, em virtude dos efeitos produzidos. A segmentação dos três níveis do índice pelas regiões geográficas confirma o destaque negativo para os estados do Norte: a região apresentou a maior concentração de municípios com baixo desempenho na institucionalização (17%) e na deliberação (28%). Vale destacar que nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste encontramos um melhor desempenho da institucionalização seguida da deliberação. Já nas regiões Sudeste e Sul, o melhor desempenho é do nível deliberação, que foi seguido pelo nível da institucionalização. Destacamos ainda que a menor heterogeneidade foi encontrada na representação, seguida pela institucionalização e deliberação, confirmando que a representação é a dimensão mais frágil (Tabela 4).

A distribuição dos níveis do IEP segundo o porte populacional dos municípios confirma a relação encontrada entre desempenho do índice e tamanho da população. Nesse caso, os municípios de pequeno porte I e II apresentam o pior resultado nas dimensões institucionalização, deliberação e representação, com destaque para esse último. Nas metrópoles, em 94% delas, os conselhos se encontram bem institucionalizados; em 75%, a deliberação encontra uma situação positiva; já a representação apresenta uma realidade mais problemática, assim como em todos os portes. Esse mesmo padrão é observado nos outros dois portes restantes, o médio e o grande.

As constatações acima são reforçadas quando consideramos as médias. Vale ainda destacar que, nos municípios de pequeno porte I e II, encontramos maior heterogeneidade. Já nos municípios de maior porte populacional, as médias são maiores e esses grupamentos apresentam-se de forma mais homogênea, com destaque para as metrópoles na dimensão da institucionalização.

**Tabela 4**  
**Níveis do IEP por porte dos municípios, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)**

	Metrópole			Grande			Médio		
	N1	N2	N3	N1	N2	N3	N1	N2	N3
Alto	94	75	24	61	59	6	44	42	3
Médio	6	25	71	38	37	78	52	49	58
Baixo	0	0	6	0	4	16	4	9	39
<b>Média</b>	<b>0,802</b>	<b>0,701</b>	<b>0,552</b>	<b>0,678</b>	<b>0,673</b>	<b>0,459</b>	<b>0,612</b>	<b>0,605</b>	<b>0,393</b>
<b>D.-P.</b>	<b>0,086</b>	<b>0,165</b>	<b>0,165</b>	<b>0,138</b>	<b>0,164</b>	<b>0,130</b>	<b>0,151</b>	<b>0,178</b>	<b>0,139</b>
	Pequeno II			Pequeno I					
	N1	N2	N3	N1	N2	N3			
Alto	31	32	2	23	21	2			
Médio	61	53	52	62	57	42			
Baixo	8	14	46	15	22	56			
<b>Média</b>	<b>0,563</b>	<b>0,559</b>	<b>0,364</b>	<b>0,512</b>	<b>0,497</b>	<b>0,335</b>			
<b>D.-P.</b>	<b>0,160</b>	<b>0,188</b>	<b>0,138</b>	<b>0,169</b>	<b>0,190</b>	<b>0,137</b>			

**Fonte:** Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Nas próximas seções, analisamos o comportamento das variáveis que compõem cada subíndice. Em todas elas permanecemos inquirindo acerca do seu padrão de distribuição territorial e populacional.

### *Institucionalização*

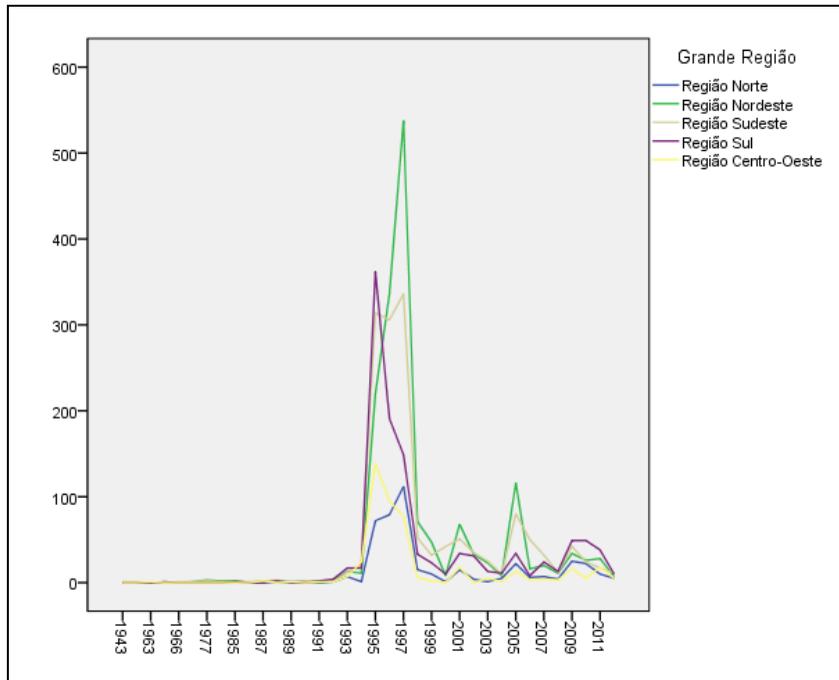
A boa performance do N1, institucionalização, torna-se compreensível quando observamos o comportamento das variáveis que mediram a força e o enraizamento institucional dos conselhos da área investigada: 97% deles estão inscritos em Lei e não foram encontradas distinções significativas para essa variável nos recortes territorial ou porte populacional. Do ponto de vista da eficácia de seu instrumento legal, portanto, os conselhos dessa área estão devidamente reconhecidos na rede de controles da política de assistência social. É relevante notar também que 82% dos conselhos possuem regimento interno e, para essa variável, não encontramos distinções no recorte por regiões. É importante frisar que 21% e 11% dos pequenos municípios I e II, respectivamente, não têm regimento interno, em contraste com os de demais portes, onde esse valor não ultrapassou 6% dos municípios, com destaque positivo para as metrópoles, onde todos os conselhos possuem regimento.

Ainda no que se refere ao N1, é digno de nota que 68% dos conselhos municipais de assistência social no Brasil existam desde 1997. A década de 1990 foi o período de

grande expansão desses conselhos nas diferentes regiões (Gráfico 1). Mas é importante notar que, até 2001, havia 75% de municípios de pequeno porte I com conselhos, ao passo que, desde 1997, essas instâncias já existiam em todas as metrópoles. Ou seja, se a maior parte dos conselhos foi criada na década de 1990, nos parece que foi ao longo da década de 2000 que os conselhos se universalizaram para além das metrópoles, o que pode ajudar a explicar as variações encontradas no IEP segundo o porte dos municípios.

No que diz respeito às regiões, vale sublinhar algumas nuances que podem ser úteis para explicar as variações nas performances do IEP segundo esse recorte. Conforme o Gráfico 1, a região Sul tem o maior pico de criação de conselhos em 1994, logo após a promulgação da Loas (Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742/1993). Seguidamente, observamos o pico do Sudeste e do Centro-Oeste. A primeira onda de expansão desses conselhos nas regiões Nordeste e Norte vem um pouco depois, em 1997. Essa variação na expansão dos conselhos ao longo do tempo, nas regiões do país, pode estar associada às diferenças no seu desempenho no IEP. Nesse aspecto, vale registrar que Gurza Lavalle e Barone (2015) demonstraram que a maior longevidade dos conselhos gestores se correlaciona positivamente ao padrão decisório destes.

**Gráfico 1**  
**Histórico da expansão dos conselhos de assistência social por região (%)**



**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

As variáveis do N1 que mediram a infraestrutura e os recursos disponíveis para o funcionamento e a tomada de decisão dos conselhos apresentaram dados mais diversos, contribuindo para a explicação das desigualdades na performance dos municípios por porte populacional e por região. Os dados gerais apontam que 56% dos conselhos fazem uso do Índice de Gestão Descentralizada para custear despesas de funcionamento; 34% não fazem uso desses recursos e 10% não souberam responder. Considerando o porte do município, o uso desse dispositivo alcança 88% dos conselhos de metrópoles; nos demais portes, ficou entre 55% e 60%. No que diz respeito às regiões, entre 55% e 60% dos conselhos fazem uso desse dispositivo, com exceção dos conselhos do Sudeste, onde menos da metade (47%) dos conselhos acionam esse dispositivo.

Sobre a sede, 45% dos conselhos municipais têm sede específica para seu funcionamento e 55% não possuem esse apoio. Chama atenção a diferença por região, já que na região Sul 33% dos conselhos possuem sede, enquanto nas demais esse percentual fica mais próximo da marca nacional de 45% dos municípios com sede específica. Esses últimos dados ajudam a entender por que no Sul (e no Sudeste, como vimos anteriormente), em comparação com as demais regiões, o nível que obteve a melhor performance não foi o N1, mas o N2.

As variações no desempenho do nível institucionalização por porte populacional são ainda explicadas pelos recursos materiais dos conselhos. Nesse aspecto, à medida que aumenta o porte do município, os conselhos têm maior probabilidade de possuir sede e secretaria executiva próprias:

**Tabela 5**  
**O conselho tem sede específica e possui secretaria executiva?**  
**Segundo o porte (%)**

		Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Sede Específica	Não	63	45	28	16	0
	Sim	37	55	72	85	100
Secretaria Executiva	Não	43	29	16	5	0
	Sim	57	71	84	95	100

**Fonte:** Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Em termos nacionais, 74% dos conselhos municipais funcionam com ao menos um funcionário lotado na secretaria executiva; 12% funcionam com dois funcionários; uma pequena minoria dos conselhos funciona com mais de dois; e 9% deles funcionam sem nenhum funcionário. Apenas 19% dos conselhos dispõem de um funcionário que trabalha exclusivamente como secretário executivo. Destaca-se, nessa variável, a região Norte, com o melhor desempenho, onde 35% dos municípios responderam afirmativamente, ao passo que no Sul apenas 10% dos funcionários trabalham exclusivamente nos conselhos. A análise por porte populacional ressalta a tendência já verificada: quanto maior o porte, maior é a tendência de os conselhos terem secretário exclusivo:

**Tabela 6**  
**O secretário executivo trabalha exclusivamente no conselho?**  
**Segundo região e porte (%)**

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Não	65	82	79	90	73
Sim	35	18	21	10	27
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	89	78	66	42	18
Sim	11	22	34	58	82

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

A análise dos indicadores de formalização das regras de funcionamento, dos recursos financeiros e materiais disponíveis e da longevidade dos conselhos municipais permitiu indicar o seu grau de institucionalização. Conforme acentuado, a institucionalização nos conselhos de assistência social consiste na dimensão de melhor desempenho no IEP. Todavia, seu nível de consolidação nos municípios brasileiros varia de acordo com a localização regional e, principalmente, o porte populacional. Essa variação se explica pelas desigualdades encontradas em termos da infraestrutura e dos recursos disponíveis para o funcionamento dos conselhos.

### *Deliberação*

No que se refere ao N2, deliberação, a maioria dos conselhos municipais realiza reuniões mensais (74%) ou ao menos bimestrais (15%), mediante um calendário anual estabelecido (66%), o que sugere uma rotina de funcionamento institucionalizada para essas instâncias. Essa rotina disponibiliza aos membros maior possibilidade de controle de sua própria participação nas reuniões e, portanto, de sua intervenção nos assuntos em pauta. Entretanto, tal rotina está mais universalizada como procedimento nos municípios de maior porte. Desse modo, quanto maior o porte do município, maior o percentual de respostas afirmativas para o "calendário anual de reuniões". Assim, possuem calendário anual de reuniões estabelecido: 58% dos municípios de porte I; 80% dos municípios de porte II; 91% dos municípios médios; 97% dos municípios grandes e 100% das metrópoles.

Por outro lado, a maioria dos conselhos (54%) executa uma das atribuições mais importantes que lhes são conferidas, a fiscalização dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial, sem um planejamento anual. Os municípios da região Sudeste foram os que mais avançaram nesse quesito: 50% dos conselhos fazem a fiscalização mediante um planejamento. A região Nordeste apresentou a pior performance: 60% dos seus conselhos não executam a fiscalização com o planejamento. As disparidades se acentuam quando considerado o porte populacional do município. A tendência é de que quanto maior o porte, maior a probabilidade de a fiscalização ser informada por um planejamento. Assim, fazem a fiscalização mediante planejamento: 40% dos municípios de porte I; 51% dos municípios de porte II; 62% dos municípios de porte médio; 75% dos municípios grandes e 70% das metrópoles.

Outro dado significativo é que apenas 20% dos conselhos municipais de assistência contam com comissões permanentes na sua estrutura interna. A existência de comissões sugere uma tomada de decisão baseada num debate mais qualificado. Aqui novamente o recorte por porte populacional é o mais significativo, reproduzindo a mesma tendência anterior:

**Tabela 7**  
**O conselho tem comissões permanentes? Segundo o porte (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	88	77	54	22	0
Sim	12	23	46	79	100

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

A inexistência das comissões internas pode ajudar a explicar, inclusive, os motivos pelos quais os conselhos municipais não têm conseguido regulamentar, a partir de resoluções próprias, importantes aspectos referentes à execução da política de assistência social. Eles não têm conseguido, por exemplo, definir por meio de resolução própria os parâmetros de funcionamento e credenciamento das entidades de assistência social, que prestam os serviços e executam os programas previstos pela Política Nacional de Assistência Social. O próprio deslocamento da assistência social do terreno da filantropia para o campo das políticas públicas encontra no regimento dessas entidades um dos seus maiores desafios. De acordo com o Censo Suas 2012, 52% dos conselhos municipais não haviam regulamentado a inscrição dessas entidades, ou seja, estabelecido os critérios de seu funcionamento e da qualidade de seus serviços como condição para serem reconhecidas como integrantes da Rede Suas. Vale notar ainda que 78% dos conselhos também não haviam estabelecido, por meio de resolução própria, um plano de acompanhamento e de fiscalização dessas entidades, corroborando os dados que atestam a falta de fiscalização da rede socioassistencial informada por planejamento. Nesses quesitos, cumpre notar que há disparidades importantes tanto no recorte regional quanto no populacional, conforme mostra a Tabela 8:

**Tabela 8**  
**O conselho já regulamentou por resolução própria a inscrição de entidades e dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais? Segundo região e porte (%)**

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Não	60	65	47	38	51
Sim	40	35	54	62	49
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	58	43	35	17	12
Sim	41	57	65	83	88

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Como observamos, os conselhos das regiões Sul e Sudeste foram os que mais avançaram nesse quesito, enquanto os do Nordeste apresentaram as maiores dificuldades. No que diz respeito ao porte do município, notamos a reprodução da mesma tendência verificada em outras variáveis: quanto maior o porte do município, maior a tendência de o conselho cumprir essa atribuição.

Na mesma direção, a maior parte dos conselhos não regulamentou, por resolução própria, os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas. Trata-se de benefícios como cesta básica, vale-transporte etc., cujos critérios de distribuição devem ser regulamentados para evitar dois riscos: o de se basearem em relações clientelistas e o de se transformarem em permanentes, quando devem ser eventuais mediante o oferecimento de outras políticas públicas que possibilitem aos cidadãos usuários desse benefício superar sua necessidade. De acordo com os dados de 2012, 57% dos conselhos municipais da assistência ainda não tinham regulamentado a distribuição desses benefícios. Encontramos novamente disparidades regionais e de porte de município. Quanto ao primeiro, chama a atenção que na região Norte 72% dos conselhos não tenham feito essa regulamentação e 66% dos conselhos do Sudeste também não. A região Sul marca o percentual mais favorável: nessa região, 56% dos conselhos já fizeram a regulamentação desse benefício. Em relação ao porte de município, detectamos que a metrópole apresenta o maior percentual de conselhos que regulamentaram os Benefícios Eventuais (47%). Porém, nesse caso, a tendência de melhor resultado nos municípios de maior porte populacional não é linear:

**Tabela 9**  
**O conselho já regulamentou por resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas? Segundo o porte (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	57	54	60	60	53
Sim	43	45.7	40	40	47

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Esses dados sugerem que os conselhos municipais enfrentam dificuldades em transformar os princípios e orientações mais gerais estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social em critérios específicos e precisos que parametrizem a execução da política na ponta.

As variáveis do N2 que mediram mais diretamente a incidência do conselho na política municipal também apresentaram variações importantes. Os conselhos de assistência, nesse setor de política, têm fiscalizado mais a rede pública de prestação de serviço do que a rede privada: 48% fiscalizam apenas a pública e 42%, as duas. O que se observa é que, à medida que aumenta o porte do município, também aumenta a

probabilidade de o conselho fiscalizar as duas redes. Fiscalizam as duas redes: 34% dos conselhos de municípios de porte pequeno I; 53% dos de porte pequeno II; 70% dos conselhos de municípios médios; 83% dos conselhos de municípios grandes; e, finalmente, 88% de conselhos de municípios metropolitanos. Encontramos disparidades regionais nesse quesito também. Como mostra a Tabela 10, as regiões Sudeste e Sul registraram os maiores percentuais para a fiscalização das duas redes, enquanto as regiões Norte e Nordeste, os menores percentuais:

**Tabela 10**  
**O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas? Segundo a região (%)**

Região	Não fiscaliza	Sim, apenas a rede socioassistencial pública do Suas	Sim, apenas a rede socioassistencial privada do Suas	Sim, a rede socioassistencial pública e privada do Suas
Norte	9	62	2	27
Nordeste	7	69	1	23
Sudeste	8	30	3	59
Sul	8	37	2	53
Centro-Oeste	7	46	3	45

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

A maioria dos conselhos delibera sobre a proposta anual de orçamento do Executivo (67%). Também aqui o aumento do porte populacional incide sobre o número de conselhos que afirmam deliberar sobre esse assunto: 65% dos conselhos de municípios de porte pequeno I; 67% dos conselhos de porte pequeno II; 70% dos conselhos de porte médio; 71% dos conselhos de porte grande e 88% dos conselhos de metrópoles. No que se refere às regiões, Norte e Centro-Oeste registraram os maiores percentuais para alternativa "não delibera": 40% e 39%, respectivamente, dos conselhos dos municípios dessas regiões não deliberaram sobre esse assunto em 2012. A região Sul se destaca, na qual 72% dos conselhos deliberaram sobre o assunto.

Quase todos os conselhos municipais de assistência (97%) têm cumprido sua atribuição de apreciar e emitir parecer sobre o instrumento de gestão denominado Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira apresentado pelo Executivo, sem distinções em relação ao recorte regional e ao porte de município. Vale notar que sem o parecer favorável dos conselhos a respeito desse instrumento de controle e gestão, o município sofre sanções, comprometendo repasse de recursos de outras esferas. Talvez isso explique o fato de que grande parte dos conselhos esteja cumprindo essa exigência, de modo a evitar cortes de recursos para os municípios.

A maior parte dos conselhos também tem cumprido sua atribuição de apreciar e emitir parecer sobre os relatórios de atividades de execução financeira dos recursos do

Fundo de Assistência Social (80%), ainda que também se possa verificar aqui que, quanto maior o porte, maior é o percentual de resposta afirmativa a essa questão. Em termos regionais, é na região Norte que encontramos o maior número de conselhos que não emitiram parecer sobre esses relatórios: 34%. Nas outras regiões, o percentual de resposta negativa foi: Nordeste 23%; Sudeste 16%; Sul 16% e Centro-Oeste 17%.

No que tange à deliberação sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades de assistência social, observamos importantes fragilidades por parte dos conselhos: 55% deles não deliberaram sobre esse assunto e há importantes variações pelo recorte regional e pelo porte de município (Tabela 11). Novamente se confirma a tendência: quanto maior o porte do município, maior é o número de conselhos que deliberaram sobre o assunto. É recorrente também a região Norte apresentar os piores indicadores: nela a maior parte dos conselhos não delibera sobre o assunto (71%), seguida de perto da Nordeste (70%). Igualmente, é nas regiões Sul e Sudeste que encontramos a maior parte de conselhos que deliberaram sobre esse assunto (56%).

**Tabela 11**  
**O conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades? Segundo região geográfica e porte do município (%)**

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Não	71	70	44	44	54
Sim	29	30	56	56	46
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	62	48	36	25	18
Sim	38	52	64	75	82

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

No que se refere às variáveis do N2 que procuraram medir a capacidade de os conselhos acompanharem decisões/processos do seu entorno institucional e societal, é significativo que 42% acompanhem, ainda que sem regularidade, e 17%, com regularidade, as decisões produzidas no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite. Essa instância reúne representantes dos municípios, estados e do governo federal para tratar da política de assistência e é nela que se pactuam importantes dimensões do funcionamento da área. Nesse item, as distinções por porte e região acompanham a marca nacional, sem variações significativas.

A maioria dos conselhos (60%) também acompanha o cumprimento do Plano Decenal da Assistência, que diz respeito às diretrizes e metas estabelecidas pela política no decênio. Surpreende que o Nordeste apresente o melhor indicador (64%). Essa tendência invertida é verificada ainda no recorte populacional, com os municípios de pequeno porte apresentando melhores indicadores que os metropolitanos:

**Tabela 12**  
**O conselho conhece e acompanha o cumprimento do Plano Decenal da Assistência Social? Segundo o porte (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	42	38	35	29	47
Sim	59	62	65	71	53

**Fonte:** Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Na sua ampla maioria (84%) os conselhos municipais acompanham o cumprimento das deliberações da conferência municipal. Levando em conta o recorte regional, chama a atenção novamente o Nordeste, onde 87% dos conselhos fazem esse acompanhamento e as demais seguem a média nacional. O recorte populacional confirma essa tendência inversa, ou seja, os conselhos de municípios pequenos (84%) tendem a acompanhar mais as deliberações das conferências do que as metrópoles (76%), contrariando as disposições anteriores.

De modo geral, a mensuração do grau de incidência dos conselhos nas decisões, ou seja, sua deliberação, considerou as rotinas do processo decisório, como o planejamento, as instâncias para o debate qualificado e as conexões com a sociedade política e a sociedade civil. Na avaliação do IEP, demonstramos que a deliberação é a segunda dimensão de melhor desempenho. Suas principais fragilidades se referem à inexistência de comissões permanentes na estrutura interna dos conselhos, de controle das entidades prestadoras de serviços, de fiscalização da rede socioassistencial e de regulamentação da concessão dos Benefícios Eventuais concedidos. Em que pese a desigualdade regional e populacional entre os municípios brasileiros, significativa variação foi observada na deliberação dos conselhos.

### *Representação*

Por fim, na análise do N3 – representação –, o primeiro conjunto de variáveis consideradas avalia a igualdade entre a representação governamental e a da sociedade civil no conselho e o quanto a representação dos atores societários está sob o controle de suas próprias organizações. Na grande maioria dos conselhos municipais de assistência social, o presidente e o vice-presidente são eleitos em reunião plenária, não havendo distinções segundo o recorte territorial ou populacional. A maioria dos conselhos também adota a alternância do cargo de presidente entre representação governamental e representação da sociedade civil, entretanto, nesse quesito, encontramos diferenças nos indicadores quanto ao porte de município. O padrão observado segue a tendência de melhor desempenho dos conselhos nos municípios de maior porte populacional. Responderam afirmativamente: 76% dos conselhos de municípios de porte pequeno I e

78% daqueles de porte pequeno II e médio porte; sendo de 87% nos conselhos de municípios de grande porte e 82% nos de cidades metropolitanas.

Em 67% dos conselhos, os representantes da sociedade civil são eleitos em assembleias instaladas especificamente para esse fim, em apenas 8% dos casos eles são indicados pelo poder público e, em 25%, há uma combinação dos dois procedimentos: assembleias e indicação do poder público (Tabela 13). Esses indicadores apontam que nesses conselhos está razoavelmente presente uma igualdade na representação governamental e da sociedade civil e um razoável controle por parte desta última na determinação de sua representação. Todavia, distinções segundo o porte populacional indicam que o procedimento de escolha do representante da sociedade civil no espaço público é mais universalizado nos municípios de maior população (Tabela 13). No que se refere ao recorte regional, apenas no Centro-Oeste, 13% dos representantes da sociedade civil são indicados pelo poder público e 55%, em assembleia. Em 32% dos casos, os procedimentos são combinados. As demais regiões seguem as médias nacionais.

**Tabela 13**  
**Como são eleitos os representantes da sociedade civil no conselho?**  
**Segundo o porte (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Em assembleias instaladas para esse fim	61	76	81	95	100	67
São indicados pelo poder público	10	6	3	0	0	8
Há uma combinação dos dois procedimentos	29	19	16	5	0	25

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Por sua vez, as variáveis que medem a ancoragem societária dos conselhos, ou seja, o quanto eles estão enraizados na sociedade civil, comprovam significativa fragilidade que explica a performance ruim do subíndice representação em quase todos os recortes.

Os conselhos gestores geralmente funcionam como instâncias de disputa entre interesses corporativos das comunidades de políticas aos quais estão vinculados (Almeida e Tatagiba, 2012). E um dos seus maiores desafios é exatamente obter audiência em públicos mais amplos. As variáveis aqui destacadas buscam saber até que ponto os conselhos de assistência social estão respondendo a esse desafio ou enfrentando-o.

Na grande maioria dos municípios (84%) não há fórum de discussão do Suas, à exceção dos municípios metropolitanos, onde essa esfera pública ocorre em 82% dos casos. No que se refere à realização de reuniões ampliadas, com a participação de

membros da sociedade civil que não sejam conselheiros, não há discrepâncias pelo recorte regional, mas sim pelo porte de município. Como demonstra a Tabela 14, dos conselhos 38% nunca realizam reuniões ampliadas e 62% realizam ao menos anualmente. Destaca-se, nos conselhos de municípios de pequeno porte I, o percentual de 41% daqueles que nunca realizam reuniões ampliadas.

**Tabela 14**  
**O conselho realiza reuniões ampliadas?**  
**Segundo porte do município (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Nunca	41	34	31	21	24	38
Anualmente	26	27	27	24	41	26
Semestralmente	18	21	18	20	6	19
Mensalmente	14	18	23	35	29	17

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Quanto às reuniões descentralizadas, realizadas fora da sede do conselho, nos bairros ou distritos dos municípios, também não encontramos distinções entre as regiões. A Tabela 15 apresenta os dados segundo o porte de município. É surpreendente que 74% dos conselhos não façam reuniões descentralizadas. O fato de 77% dos conselhos dos municípios de pequeno porte I e de 70% dos de porte II não realizarem reuniões descentralizadas talvez se explique pela dimensão populacional destes. Entretanto, em municípios de porte médio, grande e nas metrópoles, a realização de reuniões descentralizadas pode significar um forte incentivo à participação. Apenas nos conselhos de metrópoles, um pouco mais da metade (53%) realiza reuniões descentralizadas, ao menos anualmente.

**Tabela 15**  
**O conselho realiza reuniões descentralizadas?**  
**Segundo o porte (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Nunca	77	70	64	63	47	74
Anualmente	12	14	16	16	35	13
Semestralmente	9	12	16	12	6	10
Mensalmente	2	4	5	9	12	3

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

No que concerne à realização de mobilização social por iniciativa dos conselhos, a maioria (51%) declara praticar essas ações anualmente ou semestralmente. Outros 6%

as realizam mensalmente, totalizando 57% que realizam esse tipo de mobilização com alguma frequência (Tabela 16). Esse repertório de ação é menos recorrente nos municípios de pequeno porte I e II. Cabe ressaltar que o uso combinado de diferentes repertórios de ação coletiva por atores societários – seja a participação institucional, sejam as mobilizações de protesto, sejam outras – tem sido enfatizado por estudos recentes dos padrões de interação entre sociedade civil e Estado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Carlos, 2015).

**Tabela 16**  
**O conselho realiza ações de mobilização social?**  
**Segundo o porte (%)**

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Nunca	41	42	39	37	35	41
Anualmente	30	29	36	38	29	30
Semestralmente	21	23	15	18	18	21
Mensalmente	7	5	8	7	12	6

**Fonte:** Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

As variáveis do N3 que medem o quanto o conselho presta contas de seus atos a públicos mais amplos e está aberto a suas demandas também evidenciam deficiências. Em 24% dos conselhos municipais de assistência social, as atas não são publicizadas por nenhum meio, embora em 74% dos casos elas fiquem em local de livre acesso no conselho. Para uma minoria de conselhos (8%), as atas são enviadas para os conselheiros e suas entidades e, em raríssimos casos, ficam disponíveis em sites da internet (1%). O recorte por região acompanha as médias nacionais. No recorte por porte de município, chama a atenção que nas metrópoles e nos municípios grandes há maior uso da internet para a publicação das atas: 8% dos conselhos dos municípios grandes e 29% dos de metrópole fazem uso desse meio para publicizar as atas. Também nos conselhos de municípios desses portes, é mais usual o envio das atas para os conselheiros e suas entidades: 33% entre os conselhos dos municípios médios e 59% entre os das metrópoles.

Em 52% dos conselhos de assistência social, as resoluções do conselho não são publicadas em diário oficial. Por outro lado, quanto maior o porte, maior é a probabilidade de os conselhos fazerem uso desse procedimento: 100% deles nas metrópoles; 56% nos municípios grandes; 30% nos de médio porte; 22% nos de porte I e apenas 19% nos de porte II.

O último indicador de representação dos conselhos a se destacar é a existência de canais para o recebimento de denúncias. Mais da metade (54%) dos conselhos não possuem mecanismos de acolhimento de denúncias. A distribuição desse indicador por

porte populacional acentua a tendência anterior, ou seja, de privilégio daqueles de maior população.

Assim, responderam afirmativamente: 43% dos conselhos de municípios de porte I, 49% dos de porte II, 58% dos municípios médio, 67% dos municípios grandes e 82% das metrópoles. A disposição desses dados por região demonstra que o Nordeste e o Sudeste possuem o maior número de conselhos com esse dispositivo: 49%. As demais regiões acompanharam as médias nacionais.

Essas evidências corroboram a afirmação de que a representação nos conselhos corresponde ao subíndice mais deficiente do IEP. Na análise da qualidade da representação, ainda que os indicadores apontem o predomínio da isonomia entre a representação governamental e a da sociedade civil, bem como a indicação dessa última pelas organizações sociais, fragilidades em termos de prestação de contas e de publicização das ações para públicos mais amplos denunciam a debilidade dos conselhos quanto à sua ancoragem societária. Em geral, a desigualdade populacional entre os municípios assevera essa dimensão, em prejuízo daqueles de menor porte.

## Conclusão

Para analisar a efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social, este artigo fez uso de dados censitários do ano de 2012, os quais cobrem 5.178 municípios do país. O Índice de Efetividade da Participação (IEP) com o qual trabalhamos foi composto por variáveis indicadoras do grau de institucionalização dos conselhos, da abrangência e das condições institucionais da deliberação e da qualidade da representação. O universo empírico, bem como a amplitude das dimensões analisadas, representa, assim, um significativo ganho para agenda de pesquisa sobre Instituições Participativas no Brasil, constituída, na sua grande maioria, por estudos de caso.

Na análise agregada, verificamos que apenas 6% dos municípios brasileiros ficaram classificados numa alta intensidade do IEP; 64%, numa média intensidade e, finalmente, 30% dos municípios, numa baixa intensidade. Encontramos importantes variações no desempenho dos municípios no IEP segundo o porte populacional e o pertencimento regional. Em termos gerais, os dados mostram que o IEP adquire melhores marcas nos municípios de grande porte e nas metrópoles, e as piores nos municípios pequenos. Encontramos na região Norte o maior número de municípios na classificação baixa do IEP e, na região Sul, o menor número desses municípios. Essas variações por porte populacional e recorte territorial se repetiram em quase todos os dados apresentados.

Na análise desagregada, constatamos que o nível de melhor performance do IEP foi a institucionalização, seguida da deliberação e representação, nessa ordem. Desse modo, em vários aspectos, os dados mostram que o processo de regulamentação pelo qual veio passando a política de assistência social no Brasil nas duas últimas décadas se

refletiu e foi acompanhado pelo enraizamento institucional dos conselhos nos municípios brasileiros. Ainda que possamos encontrar desigualdades importantes no que diz respeito à infraestrutura e aos recursos com que os conselhos contam para funcionar, a análise das variáveis do grau de institucionalização mostra que essas instâncias estão devidamente reconhecidas no interior da rede estatal de produção e de controles da assistência social. Mas elas apresentam fragilidades significativas no que diz respeito a determinados indicadores que merecem ser destacadas.

Sobre os indicadores da deliberação, verificamos que os conselhos têm cumprido algumas de suas importantes atribuições, como deliberar sobre a proposta orçamentária anual do Executivo para a área e emitir parecer sobre sua execução. O outro aspecto positivo aqui é que os conselhos têm também conseguido "olhar" para além de suas fronteiras e acompanhar decisões/processos de instâncias que estão no seu entorno institucional, como a execução das deliberações de conferências e as reuniões das comissões tripartites.

Entretanto, é plausível supor que a deliberação sobre um conjunto de outros assuntos não resulte de um debate efetivo e qualificado, pois carece de rotinas e procedimentos institucionalizados. Nesse sentido, vale sublinhar novamente que apenas 19,7% dos conselhos municipais de assistência contam com comissões permanentes na sua estrutura interna, do que depende uma tomada de decisão baseada num debate mais qualificado. Assim, os conselhos não têm conseguido regulamentar a contento as formas de operacionalização de alguns importantes princípios da Política Nacional de Assistência Social. É importante frisar que essa regulamentação é a garantia de que os programas, projetos e benefícios dessa política sejam executados segundo parâmetros e critérios públicos, do que precisamente depende o efetivo deslocamento da assistência social do campo da filantropia e do voluntarismo para o terreno da política pública, do profissionalismo e da cidadania.

Finalmente, vale destacar os resultados encontrados para a representação. Observamos que os conselhos dessa área têm logrado sucesso em garantir uma igualdade na representação governamental e da sociedade civil e um razoável controle por parte desta última na determinação de sua representação. Mas essas instâncias são pouco abertas à sociedade de forma geral e, em larga medida, circunscrevem-se às suas próprias fronteiras, deixando a desejar no que diz respeito a se conectar e prestar contas a públicos mais amplos.

Em última análise, a contribuição deste artigo é duplamente relevante. Em primeiro lugar, pelo acréscimo nessa agenda de pesquisa ao avaliar a efetividade da participação com base em duas dimensões de diferenciação, aquela relacionada ao desempenho do IEP nos níveis institucionalização, deliberação e institucionalização e a que afere sua variação territorial e populacional nos municípios brasileiros. Em segundo lugar, pela inovação metodológica caracterizada pela ampliação do universo empírico

combinada ao uso de métodos quantitativos robustos e aliada à análise de estudos qualitativos precedentes.

Estamos cômicos, porém, de que esses avanços ombreiam com os limites que se impõem em função do material empírico utilizado, Censo Suas – 2012, cabendo-nos o exercício de garimpar nele as variáveis pertinentes à luz da literatura especializada. Com isso, reconhecemos que aspectos relevantes do funcionamento dos conselhos ficaram de fora de nossa análise. Outro conjunto de limites diz respeito aos objetivos deste artigo e às estratégias utilizadas para alcançá-los. Propomo-nos a uma análise nacional comparativa acerca do funcionamento dos conselhos, considerando aspectos territoriais e populacionais que poderiam influenciar no desempenho dessas instâncias. Reconhecemos, entretanto, que essa análise não cobre dimensões analíticas importantes que podem ser contempladas em estratégias qualitativas. Esperamos que este artigo desperte interesses de pesquisa diversos, inclusive no sentido de aprofundar, qualitativamente, determinados dados e casos aqui tratados.

*Carla Almeida* – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: <carlaalm@uol.com.br>.

*Euzeneia Carlos* – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: <euzeneiacarlos@gmail.com>.

*Rafael da Silva* – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: <eu\_fael@yahoo.com.br>.

### Referências bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, C. "Da participação à representação: um estudo crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores". *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, p. 54-78, jan.-jun. 2015.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. "Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década". *Lua Nova*, São Paulo, nº 94, p. 255-294, abr. 2015.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas". *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 109, p. 68-92, mar. 2012.
- ALMEIDA, D. R. *Teoria e prática deliberativas: um olhar sobre os conselhos municipais de saúde*. Relatório de pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil, vol. 2. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/UEM/Downloads/democracia\_desigualdade\_e\_politicas\_publicas\_no\_brasil\_finep%20(2).pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. "Representação política nos conselhos de saúde do Brasil". In: I Seminário Internacional e III Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis. Santa Catarina: UFSC, 2010.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. *A dinâmica da participação local no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil, vol. 2. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Introdução. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (coords.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.

CARLOS, E. "Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 30, nº 88, p. 83-99, jun. 2015.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste*. Relatório de Pesquisa. BH, 2007. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *A deliberação nos conselhos municipais de assistência social*. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil. vol. 2. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste*. Relatório de Pesquisa. BH, 2007. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

FERRO, M. C. T. "Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas". In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Campinas. São Paulo, 2015.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds.). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, M. (org.). *Trajelórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 67, nº 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A. "Trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*". *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 95-139, 2011.

HEVIA, F.; ISUNZA VERA, E. Participación acotada. Consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (coords.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flasco, 2012.

LIMA, P. P. F., et al. "Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização". *Textos para Discussão*, nº 1951, Brasília-Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, São Paulo, nº 70, p. 139-170, 2007.

\_\_\_\_\_. "Associações, participação e representação. Combinações e tensões". *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 141-174, 2011.

MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. "Qual a confiabilidade do Alpha de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?". *Laboratório de Psicologia*, Lisboa, vol. 4, nº 1, p. 65-90, 2006.

PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C., et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 347-364, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.

SAWARD, M. Introduction. In: SAWARD, M. (ed.). *Democratic innovations*. London, NY: Routledge, 2000.

SECRETARIA GERAL DA REPÚBLICA. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília: SGPR, 2014.

SELEE, A.; PERUZZOTTI, H. Participatory innovation and representative democracy in Latin America. In: PERUZZOTTI, H.; SELEE, A. (eds.). *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, P. "A construção da arquitetura da participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais". In: Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

## **Resumo**

### *Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil*

Este artigo avalia a efetividade das instituições participativas no Brasil, tendo como referente empírico os conselhos municipais da assistência social. A avaliação foi realizada por meio do Índice de Efetividade da Participação (IEP), composto por indicadores: a) do grau de institucionalização dos conselhos; b) da abrangência e das condições da deliberação; e c) da qualidade da representação política nessas instâncias. O IEP foi construído com dados referentes ao funcionamento dos conselhos da assistência social no ano de 2012 para todos os municípios brasileiros (Censo Suas, Ministério do Desenvolvimento Social). Nessa avaliação, concluímos que há significativas graduações na efetividade da participação nos conselhos dadas pelas dimensões constituintes do IEP (institucionalização, deliberação e representação) e pela diferenciação regional e populacional dos municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** efetividade; instituições participativas; conselho municipal de assistência social; institucionalização; deliberação; representação

## **Abstract**

### *Effectiveness of participation in the municipal councils of social assistance in Brazil*

This article evaluates the effectiveness of participatory institutions in Brazil by empirically analyzing the municipal councils of social assistance. We process our evaluation via the Effectiveness Participation Index (IEP), which consists of three indicators: a) the degree of institutionalization of the councils; b) the quality of the deliberative processes; and c) the quality of representation. The IEP was constructed using official data on the functioning of the Policy Councils in 2012 (Census Suas Ministério do Desenvolvimento Social) for all municipalities in Brazil. We conclude that there are significant degrees of effectiveness of the participatory institutions in the country due to, on the one hand, the three constituent dimensions of participation—institutionalization, deliberation, and representation—and, on the other, regional and demographic differences between Brazilian municipalities.

**Keywords:** effectiveness; participatory institutions; policy councils in social assistance; institutionalization; deliberation; representation

## **Resumen**

### *Eficacia de la participación en los consejos municipales de asistencia social de Brasil*

El artículo evalúa la eficacia de las instituciones participativas en Brasil y tiene como referentes empíricos los consejos municipales de la asistencia social. La evaluación se realizó utilizando el Índice de Efectividad de Participación (IEP), compuesto por los siguientes indicadores: a) el grado de institucionalización de los consejos, b) el alcance y condiciones de la deliberación y c) la calidad de la representación política en estos órganos. La IEP se construyó con los datos sobre el funcionamiento de los consejos de asistencia social en el año 2012 en todos los municipios brasileños (Censo Suas, Ministerio de Desarrollo Social). En esta evaluación, llegamos a la conclusión de que hay gradaciones significativas en la eficacia de la participación en los consejos según las dimensiones constitutivas del IEP (institucionalización, deliberación y representación) y según la diferenciación regional y la población de los municipios brasileños.

**Palabras clave:** eficacia; instituciones participativas; consejo municipal de asistencia social; institucionalización; deliberación; representación

**Résumé***L'efficacité de la participation aux conseils municipaux d'assistance sociale du Brésil*

L'article évalue l'efficacité des institutions participatives au Brésil, il a pour référents empiriques les conseils municipaux d'assistance sociale. L'évaluation a été réalisée en utilisant l'Indice d'Efficacité de Participation (IEP), composé des indicateurs suivants: a) le degré d'institutionnalisation des conseils; b) l'amplitude et les conditions de délibération; c) la qualité de la représentation politique dans ces organes. L'IEP a été élaboré avec des données sur le fonctionnement des conseils d'assistance sociale en 2012 dans toutes les communes brésiliennes (Recensement du Suas – "Système Unique d'Assistance Sociale, du Ministère du Développement Social). Au terme de cette évaluation, nous avons conclu qu'il y a des gradations significatives dans l'efficacité de la participation aux conseils, selon les dimensions constitutives de l'IEP (institutionnalisation, délibération et représentation) et selon la différenciation régionale et la population des communes brésiliennes.

*Mots-clés:* efficacité; institutions participatives; conseils municipaux d'assistance sociale; institutionnalisation; délibération; représentation

Artigo submetido à publicação em julho de 2015.

Versão final aprovada em maio de 2016.