



Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

ISSN: 1807-0191

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade  
Estadual de Campinas

Almeida, Carla; Ribeiro, Ednaldo; Carlos, Euzeneia; Silva, Rafael da  
Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social:  
padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018)  
Opinião Pública, vol. 28, núm. 2, 2022, Maio-Agosto, pp. 386-424  
Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas

DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022282386>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32972850004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)



Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018)

---

Carla Almeida<sup>1</sup> 

Ednaldo Ribeiro<sup>2</sup> 

Euzeneia Carlos<sup>3</sup> 

Rafael da Silva<sup>4</sup> 

---

Neste artigo, identificamos padrões e variações ocorridos ao longo do tempo nas rotinas decisórias e nas condições de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social no Brasil mediante a experiência com cortes contextuais distintos, considerando o período de consolidação institucional da política na década de 2000 e a mudança de orientação que sofreu após 2016. Como desdobramento, identificamos empiricamente grupos de conselhos com perfis similares em suas características e apresentamos um índice para aferir a efetividade dessas instâncias na política de assistência social. Os dados tratados quantitativamente são provenientes do Censo Suas (2012-2018) e nos possibilitam oferecer um diagnóstico da institucionalização do conjunto dos conselhos municipais ao longo de uma série histórica, desafio raramente enfrentando pelos estudos sobre Instituições Participativas.

*Palavras-chave:* instituições participativas; efetividade; institucionalização; padrões decisórios

### Apresentação<sup>5</sup>

Neste artigo, buscamos identificar os padrões de decisão e de condições de funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil (CMAS), e suas variações ao longo do tempo. Os estudos brasileiros sobre o tema avançaram

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <carlaalm@uol.com.br>.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <ednaldoribeiro@icloud.com>.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória (ES), Brasil. E-mail: <euzeneiacarlos@gmail.com>.

<sup>4</sup> Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <eu\_fael@yahoo.com.br>.

<sup>5</sup> Este artigo é resultado do projeto de pesquisa "Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais e na política de assistência social", desenvolvido com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (processo 28/2018).

significativamente no último período, com desenhos de pesquisa mais sofisticados e o emprego de metodologias variadas. Já sabemos por estudos anteriores, por exemplo, que os padrões decisórios dos conselhos municipais estão associados ao seu ciclo de vida e ao grau em que estão estruturados nas suas respectivas áreas de políticas públicas, podendo também responder aos impulsos decorrentes das orientações dos governos estaduais para as distintas áreas de políticas públicas (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Vello, 2018).

Entretanto, as características próprias de um país como o Brasil, de dimensões continentais e com mais de 5.000 municípios que operam sob contextos fortemente heterogêneos e desiguais, continuam a oferecer desafios nada triviais para o conhecimento dos padrões de decisão e de funcionamento das Instituições Participativas (IPs) no nível subnacional, bem como para a compreensão das variações ocorridas ao longo do tempo no modo como essas instâncias executam (ou não) as atribuições legais em suas respectivas áreas de políticas públicas. Permanece como desafio para essa agenda de pesquisa a construção de diagnósticos mais amplos, que nos permita saber, para o conjunto dos municípios, em quais aspectos de suas atribuições e funcionamento as IPs ganharam uniformidade e quais aspectos as discriminam, o que depende de medidas apropriadas para aferir seus efeitos sobre as políticas em que estão inseridas.

A ausência de diagnósticos dessa natureza constitui uma lacuna particularmente importante para aqueles conselhos de políticas públicas que, sob indução federal, universalizaram-se pelo território brasileiro, como é o caso dos que tratam de questões da saúde, criança e adolescente e assistência social. Se, por um lado, esse conjunto específico de conselhos é regulado por normativas nacionais que lhes conferem uma uniformidade mínima em termos de desenhos institucionais, como caráter deliberativo e composição paritária na representação do governo e da sociedade civil, por outro lado, não temos ainda diagnósticos suficientes que indiquem os padrões e as variações mais finas que marcam suas rotinas decisórias e suas condições de funcionamento para a totalidade dos municípios brasileiros. Diagnósticos dessa natureza podem nos ajudar a identificar em que medida encontramos padrões na execução de atribuições e nas condições de funcionamento dos conselhos, cujas garantias estão mais expostas à discricionariedade ou a constrangimentos locais. Por outro lado, nos possibilitam compreender o quanto aquelas atribuições que são regradas por normativas federais são cumpridas por essas instituições nos contextos em que operam. Afinal, as regras que normatizam o funcionamento de uma instituição nem sempre são elaboradas e executadas pelos mesmos atores. Esse espaço entre os *designers* e os operadores das instituições nos impõe um olhar analítico que contemple a possibilidade da “dinâmica” e do “movimento” no seu funcionamento (Mahoney e Thelen, 2010).

Com base em dados censitários disponíveis para os conselhos municipais de assistência social, oferecemos neste artigo uma contribuição nessa direção. O esforço em que ele se assenta remonta a estudos anteriores em que apresentamos, com base na

edição de 2012 do Censo Suas, o Índice da Efetividade da Participação (IEP), que permitiu avaliar a participação conselhistas no Brasil com base em critérios normativos oferecidos pela bibliografia sobre IPs (Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva e Almeida, 2018). Este artigo, embora se beneficie dos achados e dos *insights* dos trabalhos anteriores, deles se distingue em dois aspectos fundamentais.

Primeiro, adotamos uma perspectiva de análise longitudinal que busca captar padrões e variações no funcionamento dos conselhos municipais e nas suas rotinas decisórias tendo em vista que, como nos sugere Mayka (2019), as instituições não nascem como “projetos acabados”. A força de uma instituição deriva, segundo a autora, de um longo processo de mudanças e adaptações nas suas regras e formas de funcionamento, que podem se mostrar, mediante uma experiência acumulada no tempo, necessárias para que ela cumpra os objetivos que inspiraram sua criação. Essa perspectiva é particularmente adequada para abordar as IPs no atual contexto brasileiro. Vejamos isso para o caso dos conselhos da assistência social.

Ao longo dos anos 2000, a própria política de assistência social passou por um contínuo fortalecimento institucional, com a estruturação do Suas – Sistema Único de Assistência Social, processo que está associado à chegada do PT (Partido dos Trabalhadores) ao governo federal em 2003. Nos governos petistas, a pasta da assistência social foi comandada pelos atores que haviam participado da construção do projeto reformador da política que desaguou na Loas (Lei Orgânica da Assistência Social) em 1993, da qual o Suas é tributário. Assim, na primeira década dos anos 2000, as Conferências Nacionais de Assistência Social passaram a ser realizadas sistematicamente a cada dois anos e suas deliberações mostram que os conselhos gestores foram alvos permanentes de atenção no processo mais amplo de construção e fortalecimento do Suas<sup>6</sup>. Além disso, cabe notar que, na área de assistência social, o Conselho Nacional manteve no período uma sistemática interação com os conselhos subnacionais, procurando imprimir, para as instâncias participativas, a mesma coordenação e articulação que o Ministério tem com as secretarias estaduais e municipais (Avelino, Alencar e Costa, 2017).

Em síntese, no contexto mais amplo do fortalecimento institucional da política de assistência social, os conselhos municipais da área sofreram no último período uma pressão contínua para se tornarem mais uniformes no atendimento a determinadas exigências requeridas para a participação da sociedade civil e para melhorar a qualidade do seu funcionamento. Os dados que apresentamos a frente captam esse fenômeno, mas mostram que essa uniformidade foi seletiva, alcançando uma parte específica do conjunto das atribuições que cabem aos conselhos dessa área de política e das suas

---

<sup>6</sup> Vale notar que a 4ª Conferência Nacional, realizada em 2003, deliberou pela revogação de artigo contido em legislação editada (Lei nº 9720/98) pelo governo Fernando Henrique Cardoso que determinava a realização de conferências nacionais apenas a cada quatro anos.

condições de funcionamento, o que nos ajuda a compreender em quais dimensões incide mais o poder discricionário de atores locais.

Por outro lado, a destituição de Dilma Rousseff (PT) da Presidência da República e sua ocupação por Michel Temer (MDB), em 2016, marco importante da ascensão de forças conservadoras ao poder no Brasil, implicou novas orientações para a política de assistência social. As alterações efetuadas na burocracia pública e na previsão de recursos atingiram de maneira importante essa área de política. Dentre elas, a transformação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário<sup>7</sup>, a redução pela metade do quadro de apoio técnico do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e mudanças no quadro de cargos em comissão e funções de confiança do Ministério<sup>8</sup>. Em acréscimo, o orçamento previsto para 2017 sofreu corte em 30% para programas sociais. Nesse contexto, não por acaso, assistimos à criação, em 2016, da Frente Nacional em Defesa do Suas, que aglutinou os ativistas e as organizações da área para reagir às mudanças políticas então em curso no cenário nacional que, tendencialmente, acenavam para a desestruturação da política setorial e a desinstitucionalização da participação conselhistas. Como analisaram Avelino, Alencar e Costa (2017), muitos conselhos nacionais viveram, nesse contexto, momentos de fortes incertezas diante de planos e prioridades que sofreram, em muitas políticas públicas, uma redefinição radical num curto espaço de tempo. Conforme os autores, “[...] metas e compromissos assumidos pelos colegiados ou junto aos espaços de participação social estão sendo revistos ou simplesmente aguardam futuras definições” (p. 57).

Foi sob esse contexto de incertezas políticas no plano nacional para as IPs e para as políticas públicas que ocorreram as eleições municipais de 2016 e que os novos governos locais iniciaram suas gestões em 2017. Assim, a primeira contribuição que este artigo oferece diz respeito à identificação dos padrões e variações ocorridos nas rotinas decisórias e no modo de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social em contextos políticos distintos, ou seja, anterior e posterior a 2016, respectivamente caracterizados pelo processo de fortalecimento institucional da área com a implementação do Suas e pelas mudanças no cenário nacional simultâneas à alternância de governos municipais.

O segundo diferencial deste artigo diante dos anteriores diz respeito a uma alteração parcial que operamos nos critérios que adotamos para avaliar a efetividade dos conselhos. Se antes o Índice de Efetividade da Participação partiu de variáveis selecionadas e agrupadas segundo critérios normativos oferecidos pela bibliografia, agora, nosso objetivo é saber quais dessas variáveis identificam empiricamente “perfis de conselhos” com similaridades em suas características. Com essa identificação, pretendemos apresentar um novo índice composto por variáveis que explicam,

<sup>7</sup> Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 2016.

<sup>8</sup> Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016.

conjuntamente, os distintos desempenhos dos conselhos. Esse novo índice, empiricamente orientado, que agrupa apenas os indicadores que diferenciam os conselhos entre si, portanto, pode ser empregado para aferir os efeitos que essas instâncias produzem na política de assistência social.

Para cumprir esses objetivos, organizamos o artigo em três seções. Na seção “Efetividade da Participação: institucionalização, deliberação e representação”, apresentamos o debate bibliográfico com o qual dialogamos e as opções metodológicas que orientam nosso artigo. Na seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo”, apresentamos a análise longitudinal do funcionamento e das rotinas decisórias dos conselhos, buscando captar padrões e variações ao longo do tempo. Na terceira seção, “Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação (2012 a 2018)”, selecionamos as variáveis que diferenciam os conselhos para verificar como elas aparecem associadas ao longo do tempo. O propósito dessa seleção é apresentar um índice que permita aferir os efeitos dessas instâncias na política de assistência social. Por fim, na conclusão, sintetizamos as principais contribuições do artigo para a agenda sobre efetividade das IPs, destacando as evidências longitudinais sobre os padrões decisórios e de funcionamento dessas instituições, bem como sobre a variação no desempenho das mesmas no que diz respeito à efetividade participativa.

### **Efetividade da participação: institucionalização, deliberação e representação**

A efetividade das IPs tem sido examinada pelos estudiosos a partir de duas vertentes principais e interdependentes, quais sejam, a efetividade da deliberação e a efetividade dos resultados. Essa última indaga sobre a capacidade de as inovações democráticas produzirem resultados sobre as políticas e os governos, avaliando os efeitos da participação institucional, sobretudo no acesso a bens e serviços públicos e na gestão governamental (Pires, 2011; Donaghy, 2013). Já a primeira vertente investiga não os efeitos propriamente ditos da participação nas políticas públicas, mas a capacidade das IPs produzirem decisões a partir de processos deliberativos inclusivos, igualitários, plurais e dotados de publicidade (Cunha, 2007; Almeida e Cunha, 2011; Faria e Ribeiro, 2011)<sup>9</sup>. Em grande medida, explorar os condicionantes da efetividade da deliberação orientou essa agenda de pesquisa, que focou a dinâmica de funcionamento institucional dos conselhos, procurando avaliar sua inclusividade, o controle da sociedade civil sobre as ações públicas e a representação em termos de *accountability* e publicização dos atos exercidos nos arranjos participativos. Neste artigo, o enfoque é o da *efetividade deliberativa* das IPs, também identificada na literatura como “qualidade do processo

---

<sup>9</sup> Para maiores informações da literatura nacional sobre a vertente da efetividade da deliberação e da efetividade dos resultados, com exemplar de sua aplicação em estudos empíricos, ver Almeida, Carlos e Silva (2016), e Carlos, Silva e Almeida (2018).

deliberativo”, que se centra na análise da institucionalização da deliberação com vistas à produção de decisões sobre as políticas.

Para a discussão sobre a institucionalização dos conselhos de assistência social, vale a pena resgatarmos o já citado trabalho de Mayka (2019). A autora comparou os conselhos de saúde e de assistência social do Brasil com os de planejamento e saúde da Colômbia, concluindo que os brasileiros, em contraste com os colombianos, foram bem-sucedidos na sua trajetória, resultando em instituições fortes. Para a autora, IPs fortes são aquelas que possuem i) um desenho institucional com prerrogativas formais claras e precisas quanto ao seu alcance e grau de autoridade numa determinada política e ii) um alto nível de institucionalização, que diz respeito ao grau em que as instituições se disseminaram uniformemente e são valorizadas por atores sociais e estatais como *lócus* de representação de interesses.

Os dois fatores que a autora propõe como determinantes de casos bem-sucedidos de IPs fortes estiveram presentes nos conselhos de assistência social no Brasil. Primeiro, a criação de conselhos gestores nessa área integrava um projeto mais amplo de reformas na política setorial de assistência social que implicava alterações significativas na sua forma de financiamento, cobertura e tomada de decisão. Como se sabe, esse projeto começou a se institucionalizar a partir da Constituição de 1988, passando pela Loas e pela estruturação do Suas na década de 2000. Para Mayka, reformas de amplo escopo geram instabilidades e, assim, oportunidades para que atores-chave passem a enxergar as IPs como espaços de defesa de seus interesses. Por isso, integrar ou não reformas de amplo escopo é um dos fatores determinantes para que propostas de criação de IPs resultem em casos bem-sucedidos de força institucional. Mas esse fator precisa vir acompanhado de outro: a atuação de *policy entrepreneurs* que aproveitem as oportunidades abertas para formar coalizões pró-IPs. E, com esse fator, a política de assistência também contou. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, no contexto das oportunidades abertas pelo processo de democratização do país, a comunidade de política da assistência social ampliou-se e pluralizou-se, processo que forjou os atores-chaves que coordenaram a ação coletiva responsável pelas reformas que levaram ao Suas e pela defesa de que sua gestão deveria ser participativa e descentralizada.

O resultado desse processo foi a expansão dos conselhos gestores de assistência social pelo território nacional, com desenho institucional uniforme que lhes confere poder deliberativo e lhes define precisamente as competências. Adicionado a isso, o Conselho Nacional de Assistência Social tornou-se *lócus* valorizado de representação de interesses de atores sociais e estatais. De fato, na tipologia proposta por Gurza Lavalle e Barone (2015), os conselhos de assistência social compõem um grupo específico de conselhos que, sob indução federal, universalizou-se pelo território brasileiro ao longo dos anos 1990, alcançando uma inserção mais estruturada em sua respectiva área de política pública. Tomando como referência dados censitários dos conselhos da cidade de Guarulhos, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) mostraram que, em contraste com

outros grupos de conselhos, os que foram classificados com perfil semelhante aos da assistência social têm uma produção decisória mais ativa e qualitativamente mais voltada à incidência na política pública.

Mas, em que pese a importante contribuição que Mayka (2019) oferece aos estudos sobre institucionalização da participação e da produção brasileira, os quais vêm avançando na identificação dos padrões decisórios dos conselhos, ainda carecemos de uma visão do conjunto que nos mostre quais são as condições de funcionamento dessas instâncias nas esferas subnacionais e em quais aspectos de suas atribuições elas variam conjuntamente pelo território brasileiro, a despeito das significativas diferenças dos contextos locais em que operam. Afinal, o conhecimento legado pela vasta bibliografia produzida e focada em estudos de caso nos permite afirmar que, sob características comuns de seus desenhos institucionais, os conselhos podem variar imensamente quanto às condições de funcionamento e da qualidade da participação desenvolvida no seu interior. Além disso, como já mencionamos, os *designers* das instituições nem sempre são seus próprios operadores. Ou seja, no caso dos conselhos municipais criados por indução federal e regrados por normativas nacionais, temos um intervalo entre os atores que elaboram as regras e os que as executam, que nos coloca o problema analítico de compreender como *estabilidade* e *variabilidade* estão presentes nos seus modos de funcionamento e nas suas rotinas decisórias. O avanço por essas fronteiras é crucial para construirmos medidas mais precisas para aferir os efeitos produzidos pelos conselhos nas suas respectivas políticas.

Com a proposição de um novo índice, procuramos contribuir para cobrir lacunas de trabalhos anteriores (Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva, Almeida, 2018) em que apresentamos um índice nominado IEP (Índice de Efetividade da Participação). Ele consistiu em um índice sintético, que agregou diversas características que, do ponto de vista da literatura especializada, nos informam sobre a qualidade de funcionamento das IPs, ou, da maneira como estamos chamando aqui, sobre a efetividade da participação. Como mencionamos, ele foi composto por variáveis contidas no Censo Suas de 2012, que foram agrupadas em três dimensões, cada uma delas correspondendo a uma dimensão importante de avaliação da efetividade da participação nos conselhos, tal como indica a bibliografia especializada: institucionalização, deliberação e representação<sup>10</sup>.

A dimensão Institucionalização agrupou medidas indicativas do grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos, dos recursos humanos e físicos que os conselhos dispõem para cumprir com seu papel e do grau em que são reconhecidos formalmente como integrantes da rede estatal de produção e controle das políticas públicas (Faria e Ribeiro, 2011; Souza, Teixeira e Lima, 2012; Lima, et al., 2014). A dimensão Deliberação incluiu variáveis que indicam a qualidade das condições de deliberação dos conselhos, a partir da amplitude de suas decisões na política de

---

<sup>10</sup> Conferir a relação das variáveis do IEP "original" no Anexo 1.



assistência social, dos procedimentos formais e organizacionais que amparam e garantem a qualidade dos seus processos decisórios e de sua capacidade de ativar as conexões com o entorno político-institucional (Cunha, 2007; Faria e Ribeiro, 2011; Almeida e Tatagiba, 2012). Por fim, a dimensão da Representação foi composta por variáveis indicadoras do grau de representatividade dos conselhos, do quanto a sociedade civil tem o controle para definir seus próprios representantes, do quanto esses estão em posição justa de poder em relação aos representantes governamentais e do quanto essas instâncias se conectam com públicos mais amplos e lhes prestam contas, fornecendo publicidade aos seus atos (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Lüchmann, 2007; 2011; Almeida, 2010; Almeida e Tatagiba, 2012).

A partir da elaboração do IEP (2012), apresentamos alhures uma radiografia dos conselhos municipais da assistência social, desvelando uma realidade muito heterogênea e desigual de seu funcionamento no território brasileiro, devido a significativas gradações na qualidade da institucionalização, deliberação e representação, por um lado, e diferenciação populacional e regional, por outro (Almeida, Carlos e Silva, 2016). Particularmente, a análise da efetividade da participação dos conselhos sobre o desempenho da política de assistência social confirmou que o pertencimento regional e o porte demográfico incidem sobre os resultados da participação, sobretudo nos municípios de menor porte (Carlos, Silva e Almeida, 2018).

Partindo desse legado, buscamos neste artigo readequar o índice, com uma proposta empiricamente orientada, construída diacronicamente, considerando o comportamento das variáveis ao longo de quase uma década (2012-2018). Assim, submetemos as variáveis do IEP original (Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva e Almeida, 2018) a um primeiro critério de seleção/exclusão: a existência delas nos bancos de dados ao longo do período analisado. Esse critério reduziu de 36 para 23 o número de variáveis passíveis de serem consideradas. Para a nova versão do índice, nós também incluímos apenas uma variável que não constava na versão original e que indaga sobre o número anual de reuniões ocorridas nos conselhos. Nós a inserimos na dimensão Representação porque, ao mostrar o grau de atividade existente nos conselhos, ela nos indica o quanto os atores sociais e estatais estão investindo energias em ocupar esses espaços, os valorizando como instâncias de negociação de seus interesses (Mayka, 2019)<sup>11</sup>.

Essas variáveis foram analisadas longitudinalmente, de 2012 a 2018, permitindo-nos aplicar uma nova seleção, em que utilizamos como critério o fato de os atributos mensurados por elas não estarem homogeneamente distribuídos pelos conselhos. Assim, variáveis cujos atributos estavam presentes em mais de 80% dos conselhos foram excluídas, restando quinze variáveis, as quais são capazes, de acordo com esse critério, de discriminar os conselhos em termos de funcionamento e condições de funcionamento

---

<sup>11</sup> Conferir a relação das variáveis no Anexo 2.

(cf. seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo”). A adoção desse critério de exclusão visou dar ênfase aos aspectos que efetivamente distinguem os conselhos, realçando as desigualdades existentes entre eles que interferem diretamente no funcionamento dos conselhos municipais, produzindo desempenhos institucionais distintos. Assim, nós podemos apresentar um índice adequado, empiricamente orientado, para identificar se a variação nos desempenhos institucionais dos conselhos está associada à variação da qualidade da política de assistência social nos municípios.

A partir desse ponto, nós avançamos mais um passo na construção do novo índice. Submetemos essas quinze variáveis às técnicas de redução de dimensionalidade para avaliar a correspondência entre a distribuição empírica das características dos conselhos e sua distribuição segundo as três dimensões normativas do índice original: Institucionalização, Deliberação e Representação (cf. seção “Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação”). Afinal, para a construção do índice empiricamente orientado, nós precisamos trabalhar com variáveis que “andam juntas” nos diferentes conselhos. Optamos pelo uso da Análise de Correspondência Múltipla (ACM), que sugeriu a exclusão de mais um conjunto de variáveis que apresentaram resultados inconsistentes. Ou seja, essas variáveis se agregavam fracamente aos componentes (total de três componentes, que se coadunaram às três dimensões da versão original do IEP) e pouco variavam conjuntamente com as demais variáveis do componente a que pertenciam, restando onze variáveis. Aplicamos novamente, assim, a ACM nas onze variáveis restantes, para nos certificar da consistência da distribuição delas nos três componentes, e a variação conjunta delas no mesmo componente. Com o resultado positivo, finalizamos a nova versão do IEP, o IEP-E (Índice de Efetividade da Participação-Empírico), com essas onze variáveis.

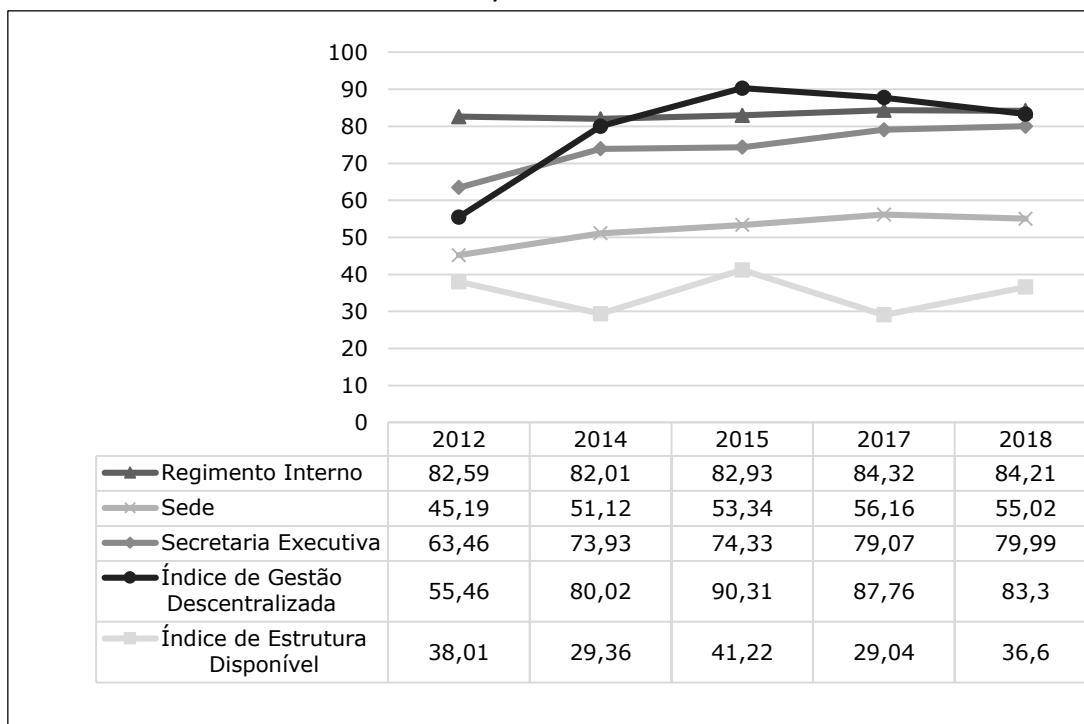
Esse novo índice possui maior acurácia, pois foi elaborado a partir de variáveis que, previamente selecionadas e agregadas segundo justificativas bibliográficas, efetivamente, no plano empírico, estão associadas e distinguem os conselhos em seu funcionamento. Portanto, ele pode ser empregado por pesquisas que busquem verificar o quanto essas instâncias produzem efeitos na política de assistência social, ou o quanto seu bom funcionamento importa para a política. Ao final, nas conclusões, resgatamos os principais aspectos e achados do artigo.

### **Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo**

O objetivo desta seção é analisar a performance das 23 variáveis encontradas em todas as edições do Censo Suas, ao longo da série histórica aqui considerada, 2012 a 2018. Essa análise longitudinal objetiva identificar padrões e variações ocorridos no funcionamento dos conselhos no quadro dos dois distintos contextos mencionados anteriormente: o da implementação do Suas, que veio se desenrolando desde 2003, e o

das mudanças na política nacional, no pós 2016, ano em que também ocorreram eleições municipais. Essa análise também permite identificar aquelas variáveis que deixaram de ser importantes para explicar os distintos padrões de desempenho dos conselhos e que, portanto, são excluídas na construção do índice que apresentamos, mais parcimonioso e calibrado para aferir a efetividade dessas instituições na política de assistência<sup>12</sup>. Visando melhores rendimentos analíticos, seguimos com o agrupamento das variáveis pelas três dimensões utilizadas alhures para avaliar a qualidade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMASs): Institucionalização, Deliberação e Representação. O Gráfico 1 apresenta a performance na série histórica das cinco variáveis agrupadas na dimensão Institucionalização. Os dados dizem respeito tanto às respostas afirmativas quanto à presença das condições consideradas:

**Gráfico 1**  
**Evolução das medidas de institucionalização dos conselhos (%)**  
**Brasil, 2012-2018**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

<sup>12</sup> Lembramos que o critério que adotamos para demarcar a perda de importância de uma variável para explicar os diferentes desempenhos dos conselhos é ela estar presente em 80% dos casos. Julgamos que, nessa situação, a variável não ajuda a explicar as desigualdades existentes entre as instituições analisadas, não agregando ganhos analíticos que justifiquem sua presença na versão final do índice proposto.

Como indica o Gráfico 1, a grande maioria dos CMASs já possuía “regimento interno” desde 2012, o que mostra que essas instâncias haviam consolidado, no período anterior, seu funcionamento interno a partir de regras formais, como esperado para a área de assistência social. Em contraste, em outras variáveis relacionadas a essa dimensão, os conselhos foram melhorando de forma importante ao longo do período considerado. Os dados sobre “Sede” saltaram de 45% para 55% no período e o indicador “Secretaria Executiva” passou de 63% para 79%. Observamos, especialmente, que os CMASs tiveram avanço significativo entre 2012 e 2018 em fazer uso dos 3% do “Índice de Gestão Descentralizada (IGD)” para custear despesas referentes ao seu funcionamento, passando de 55% para mais de 80% no último ponto da série histórica<sup>13</sup>.

Cumprir notar que encontramos, nas deliberações das Conferências Nacionais realizadas no período, menções constantes à garantia, por parte dos governos, do fornecimento necessário da infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o funcionamento dos conselhos. Na deliberação da Conferência de 2005, por exemplo, consta o item:

Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática os Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas, em todo o território nacional, para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005, p. 15).

A Conferência Nacional de 2013 produziu um balanço das deliberações produzidas entre 2005 e 2011, distinguindo as implementadas até aquele momento e as que ainda estavam pendentes. Nesse documento, ficou registrado que os conselhos ainda precisavam avançar no que diz respeito ao uso dos recursos dos IGD-Suas para seu funcionamento, o que de fato ocorreu ao longo do período. No mesmo documento, constava também como pendente o “investimento na construção de prédios próprios e mobiliários para os conselhos” (Conselho Nacional de Assistência Social, 2013). Nesses dois aspectos, medidos pelas variáveis “Sede” e “Índice de Estrutura Disponível” (que soma os equipamentos e mobiliários disponíveis), como mostra o Gráfico 1, os conselhos continuaram deficitários. Nos parece, assim, que essas variáveis, relacionadas diretamente às condições materiais de funcionamento dos conselhos, são mais suscetíveis aos condicionantes dos contextos locais.

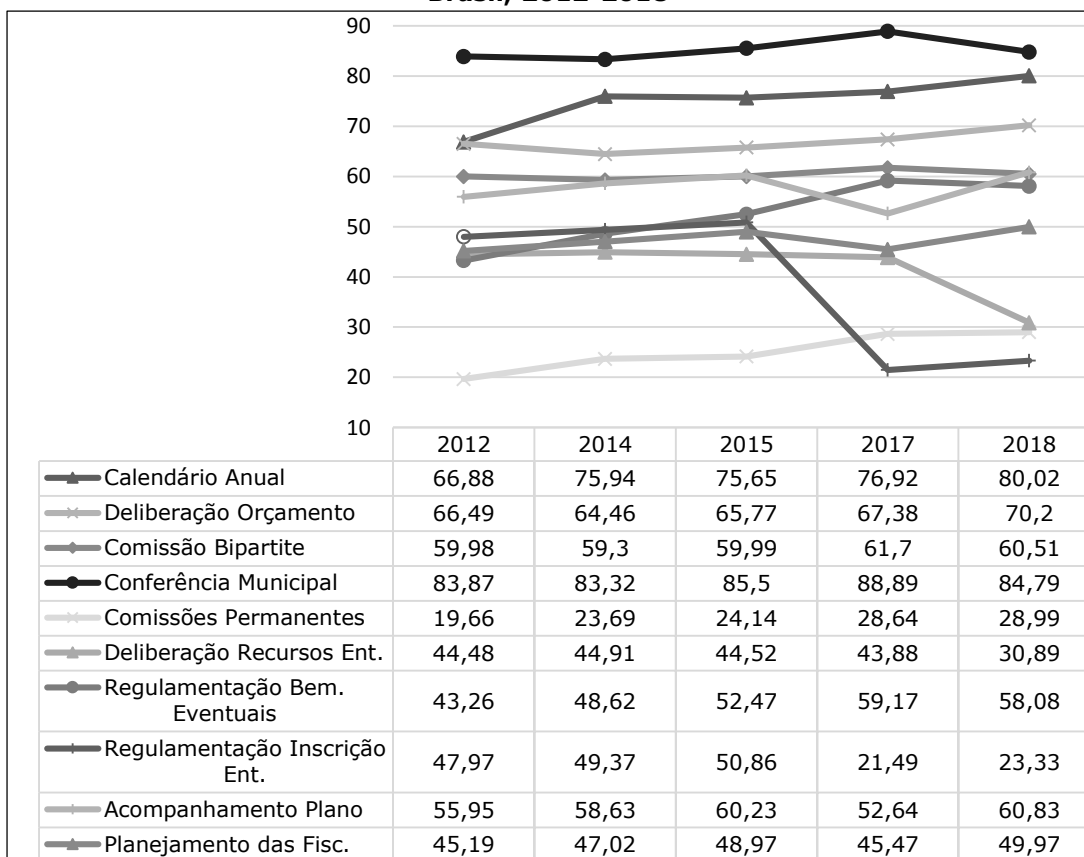
---

<sup>13</sup> Cabe esclarecer que o IGD-Suas mede o desempenho de cada município na política de assistência social e compõe a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos municípios pelo governo federal. Pelas regras da política, o município deve destinar pelo menos 3% dos recursos recebidos pelo IGD para apoio técnico ao funcionamento dos conselhos. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/igd-suas/>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

De forma geral, se considerarmos apenas a primeira e a última edição, ainda que os contextos específicos importem, concluímos que as condições de funcionamento dos conselhos passaram por melhoras significativas no período. Mas essa tendência parece sofrer uma inflexão a partir dos dados de 2017, particularmente no que diz respeito ao uso dos recursos do IGD, que retrocede até 2018. Essa inflexão, certamente, reflete instabilidade nas rotinas de funcionamento dos CMAs que pode estar associada às mudanças ocorridas na orientação da política de assistência social na esfera federal no pós 2016, decorrentes da retirada de Dilma Rousseff do governo, combinadas com a alternância dos governos municipais nas eleições desse ano.

Passemos agora para as onze variáveis relacionadas à Deliberação. O Gráfico 2 apresenta a performance para dez delas, que são dicotômicas, variáveis nominais que registram a presença ou ausência de um determinado atributo:

**Gráfico 2**  
**Evolução das medidas de deliberação dos conselhos (%)**  
**Brasil, 2012-2018**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

As variáveis incluídas na dimensão Deliberação tiveram um comportamento menos uniforme do que as da Institucionalização. Considerando apenas a primeira edição (2012) e a última (2018), das dez variáveis incluídas nessa dimensão e contempladas no Gráfico 2, os conselhos melhoraram em seis delas. Elas dizem respeito às seguintes condições: mais conselhos passaram a contar com “calendário anual” de reuniões, a contar com “comissões permanentes”, a “deliberar sobre orçamento” da área da assistência, a atuar na “regulamentação de benefícios eventuais”, a “acompanhar o plano de ação das entidades” e a contar com um “planejamento da fiscalização” a ser exercida sobre elas.

Em outros dois indicadores, os conselhos não apresentaram alterações entre a primeira e última edição: no acompanhamento às “Comissões Bipartites” e às “Conferências Municipais”. Vale registrar que o desempenho dos conselhos é melhor nessa segunda variável. Ou seja, eles acompanham mais as conferências que se realizam no seu município do que conseguem acompanhar as reuniões das Comissões Bipartites, embora seja notável que a maioria deles consiga realizar esse acompanhamento, já que um dos problemas recorrentemente levantado pela bibliografia é a tendência dessas instâncias funcionarem de maneira muito isolada no ambiente institucional mais amplo no qual estão inseridas (Almeida e Tatagiba, 2012)<sup>14</sup>.

Nos dois indicadores restantes no Gráfico 2, os conselhos pioraram sua performance considerando apenas a primeira e a última edição: menos conselhos passaram a “deliberar sobre os recursos” destinados às entidades e a “regulamentar sua inscrição”, notadamente nos dois últimos anos da série. Cumpre ressaltar esse dado, já que uma parte importante das atribuições dos conselhos diz respeito ao regimento das entidades vinculadas à prestação de serviços da área da assistência social.

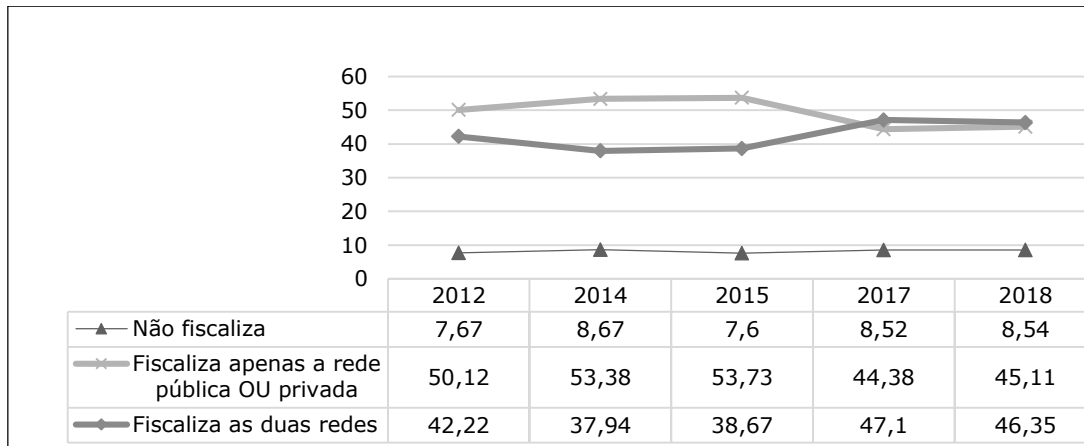
É digno de nota que, para alguns dos indicadores contidos no Gráfico 2, fica perceptível que os dois últimos anos da série foram de inflexão nas tendências até então observadas. Isso ocorre no indicador “deliberação de recursos das entidades”, com queda de 44%, em 2015, para 30% em 2018; e na “regularização da inscrição”, regredindo seu desempenho de 50%, em 2015, para 23%, em 2018. Então, novamente, observamos que 2017 constituiu um ponto de inflexão negativa nas rotinas de funcionamento dos conselhos.

A última variável incluída na dimensão Deliberação, e que analisamos separadamente em razão da categorização, diz respeito ao “planejamento da fiscalização” dos conselhos (Gráfico 3). De forma geral, pode-se notar que não houve variação significativa na performance desse indicador. O que vale ressaltar aqui é que menos da metade dos conselhos consegue fiscalizar as duas redes de serviços integrantes da política de assistência social (pública e privada).

---

<sup>14</sup> As Comissões Bipartites são instâncias colegiadas que reúnem os gestores municipais e estaduais da política de assistência para pactuações na sua condução.

**Gráfico 3**  
**Fiscalização da rede socioassistencial (%)**  
**Brasil, 2012-2018**

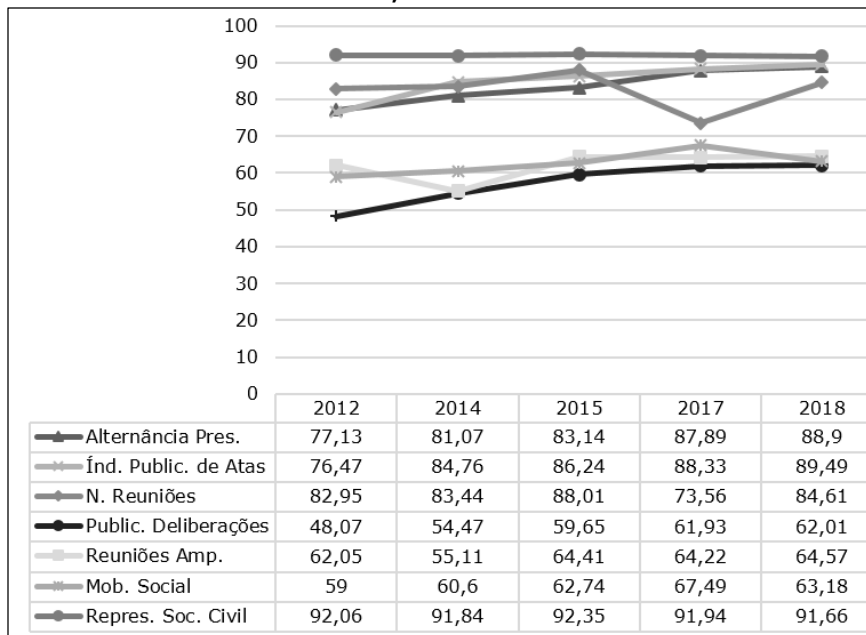


**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Os indicadores de deliberação dizem respeito à incidência direta dos conselhos na política pública e às condições que contam para tanto. Nesse aspecto, seu fortalecimento institucional é menos consolidado se comparado ao verificado na dimensão Institucionalização. A análise temporal do desempenho dos conselhos, conforme demonstrado, aponta a melhora em seis dos onze indicadores (2012 a 2018). Todavia, é importante salientar que o percentual de cobertura desses indicadores nos conselhos não chega a 50% na maioria deles. Apenas “calendário anual”, “deliberação do orçamento” e “acompanhamento das conferências municipais” atingem percentual acima de 70% no final do período analisado.

Por fim, passemos às sete variáveis incluídas na dimensão Representação, cuja performance está apresentada no Gráfico 4:

**Gráfico 4**  
**Evolução da medida de representação dos conselhos (%)**  
**Brasil, 2012-2018**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Algumas das metas estabelecidas no Plano Decenal I (PDI) da Política de Assistência Social para aprimoramento dos conselhos, que deveriam ser cumpridas no período de 2005-2015, estão em forte correspondência com as variáveis do Gráfico 3 e nos ajudam a compreender sua performance ao longo do tempo. O PDI resultou das deliberações da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005<sup>15</sup>. Dentre as metas estabelecidas no PDI, constavam:

Apresentar proposta de regulação da eleição da sociedade civil, estabelecendo critérios, mecanismos e fóruns de eleição; criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social; garantir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência dos conselhos (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 17-19).

Como observamos no Gráfico 4, em 2012, os conselhos já haviam consolidado um formato de eleição para a escolha dos "representantes da sociedade civil" por meio de assembleias criadas para esse fim. E, ao longo do período, mais conselhos passaram

<sup>15</sup> Em resumo, o documento estabeleceu um conjunto de metas nacionais para a Política de Assistência Social, hierarquizadas no tempo, a serem atingidas pelos órgãos da política ao longo de dez anos (Brasil, 2007).



com maior frequência a se regular pela “alternância da presidência” entre sociedade civil e governo, chegando a 90% deles adotando esse procedimento no último ano da série. Nesse período, os conselhos também passaram a cuidar mais da “publicização de seus atos”, diversificando os meios de publicação de suas atas e deixando públicas suas deliberações no Diário Oficial<sup>16</sup>. Vale notar que a necessidade de garantir a publicização das decisões dos conselhos foi uma demanda recorrentemente mencionada nas conferências nacionais de assistência social. No geral, notamos que os conselhos se tornaram também mais abertos para outros públicos, com a realização de mais ações de mobilização social e de reuniões ampliadas.

Nessa dimensão, notamos novamente uma inflexão no ano de 2017: o número de “reuniões anuais” realizadas pelos conselhos sofreu variação, e passou de 88% em 2015 para 73% em 2017, o que nos parece refletir as instabilidades do contexto que a política passou a viver no pós 2016<sup>17</sup>.

Para uma síntese mais ampla considerando apenas as respostas afirmativas que alcançaram mais de 80% no conjunto dos conselhos, no que diz respeito à dimensão Institucionalização, desde 2012, a ampla maioria deles já possuía regimento interno e, ao longo do período, muitos melhoraram significativamente no que diz respeito ao uso dos recursos advindos do Índice de Gestão Descentralizada. Nessa dimensão, os conselhos permanecem deficitários no que diz respeito a possuir sede e a contar com secretaria executiva e com equipamentos de apoio ao seu funcionamento.

Na dimensão Deliberação, no período analisado e considerando as respostas afirmativas com alcance de mais de 80%, os conselhos já acompanham as deliberações das conferências municipais e, ao longo do período, melhoraram significativamente no que diz respeito a contar com um calendário de reuniões anuais devidamente estabelecido. Em todas as demais variáveis, eles cumprem parcialmente suas atribuições.

Na dimensão Representação, em 2012, a maioria deles já fazia mais de oito reuniões anuais e previa formas para que a eleição dos representantes da sociedade civil estivesse sob o controle das próprias organizações civis. Ao longo do período, nesse aspecto, os conselhos foram melhorando de forma significativa no que diz respeito a prever a alternância na presidência entre governo e sociedade civil e a contar com mais meios para publicação de suas atas. De forma geral, o ano de 2017 indicou mudança de tendências em vários indicadores, o que sugerimos estar associado às instabilidades

<sup>16</sup> O “índice de publicação das atas”, variável contida no Gráfico 4, considera as diferentes formas adotadas pelos conselhos para esse fim. Para o índice, atribuímos os seguintes valores: 0: não são publicizadas; 1: são publicizadas por até um meio; 2: são publicizadas por dois meios ou mais.

<sup>17</sup> Cumpre notar que, para conduzir a análise dessa medida, novamente, considerando a distribuição dos dados descritivos, percebemos que os conselhos começam a se diferenciar a partir do momento em que realizam sete ou mais reuniões por ano. Assim, os números do Gráfico 4 para essa variável indicam os conselhos que, ao longo da série histórica, responderam que se reuniram sete ou mais vezes no ano.

causadas pelas mudanças no cenário político nacional no pós 2016 e pelo processo de alternância dos governos municipais.

O exame longitudinal da performance individual das variáveis assinalou em quais aspectos os conselhos funcionam de maneira uniforme pelo território nacional, a despeito das imensas heterogeneidades e desigualdades que marcam os contextos locais e regionais. Por outro lado, permitiu identificar em quais aspectos encontramos variações importantes no seu funcionamento. A seção “Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação” trabalha esse segundo conjunto de indicadores com dois objetivos: i) investigar o quanto os indicadores variam conjuntamente considerando o intervalo temporal de 2012-2018 nas dimensões Institucionalização, Deliberação e Representação, e ii) apresentar uma medida estatística empiricamente orientada para discriminar os conselhos em termos de sua efetividade.

### **Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação (2012-2018)**

Nesta seção, o primeiro passo consiste em compreender a relação existente entre as variáveis que, como vimos, discriminam os conselhos em termos de seu padrão decisório e qualidade de funcionamento. Para isso, utilizamos a Análise de Correspondência Múltipla (ACM), uma generalização da técnica de componentes principais para a classe específica das medidas qualitativas (Abdi e Williams, 2010). Essa técnica apresenta rendimentos expressivos para nossa investigação, pois permite descrever matrizes de dados volumosas sem uma estrutura claramente definida *a priori*. Como nossa intenção final é propor uma medida de efetividade empiricamente orientada, essa estrutura prévia é preterida em favor das variações objetivas das diferentes medidas entre os municípios brasileiros. Com essa ferramenta, temos dois objetivos principais: i) identificar um grupo de casos (conselhos) com perfis similares em suas respostas ao conjunto de variáveis selecionadas (no caso, aquelas que discriminam os conselhos); e ii) identificar as associações existentes entre essas variáveis no conjunto dos casos (Husson et al., 2011), com vistas a proposição do Índice de Efetividade da Participação (IEP-E) para o período.

Para viabilizar o procedimento, os dados foram organizados em uma matriz em que cada linha representa um conselho e as colunas simbolizam cada uma das variáveis que dizem respeito aos atributos dessas instituições. Dessa forma, cada conselho (linha) pode ser caracterizado em razão das “respostas” em cada variável (coluna) constante nessa matriz de informações. Consequentemente, cada variável (colunas) tem um “perfil” em função da sua distribuição entre os conselhos. Por exemplo, se o item “sede” foi encontrado somente em conselhos que também apresentam “secretaria executiva”, podemos deduzir que, matematicamente, essas duas variáveis são equivalentes e podem ser representadas por uma mesma dimensão subjacente. Essa dimensão é que,

normalmente, se converte em índices que contribuem para a redução da dimensão da matriz original de dados.

A estrutura inicial de variáveis adotada, com o objetivo de discriminar os conselhos em termos de seu funcionamento e da qualidade da participação, é a que segue:

**Quadro 1**  
**Informações sobre as variáveis**

Dimensão	Cód.	Nome	Categorias
Institucionalização	sede	Sede	0=não/1=sim
	Se	Secretaria Executiva	0=não/1=sim
	ied	Índice de Estrutura Disponível	0=insuficiente/1=suficiente
Deliberação	fsuas	Fiscalização Serviços Suas	0=não fisc./0,5=fisc. apenas rede pública OU privada/1=fiscaliza ambas
	Do	Deliberação Orçamento	0=não/1=sim
	Cb	Comissão Bipartite	0=não/1=sim
	Cp	Comissão Permanente	0=não/1=sim
	dre	Deliberação Recursos Entidades	0=não/1=sim
	rbe	Regulamentação Benefícios Eventuais	0=não/1=sim
	rie	Regulamentação Inscrição Entidades	0=não/1=sim
	apa	Acompanhamento Plano de Ação	0=não/1=sim
	pfsuas	Planejamento das Fiscalizações	0=não/1=sim
Representação	Pd	Publicização Deliberações	0=não/1=sim
	Ra	Reuniões Ampliadas	0=não/1=sim
	MS	Mobilização Social	0=não/1=sim

Como estamos analisando o período que vai de 2012 a 2018, conduzimos a análise para cada um dos anos separadamente com o objetivo de identificar alterações no padrão de associação das variáveis características do funcionamento dos conselhos ao longo do tempo, usando funções dos seguintes pacotes disponíveis no ambiente de programação R: *Facto MineR*, *ade4* e *ExPosition*<sup>18</sup>.

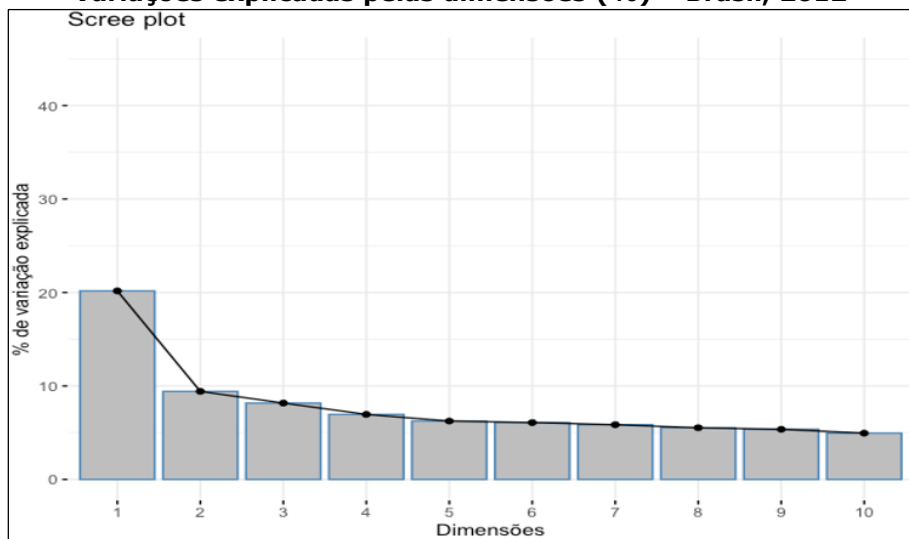
A primeira informação importante que a ACM oferece diz respeito à inércia dos componentes principais (ou eixos) gerados. Ou seja, em quantos componentes/grupos as variáveis se agregam, e qual o número de componentes mais determinantes para explicar a variação dos casos estudados. É importante destacar que esses componentes podem não corresponder às dimensões teórico-normativas propostas originalmente e apresentadas acima (Institucionalização, Deliberação e Representação), pois se referem

<sup>18</sup> As rotinas completas para execução em R estão disponíveis no endereço <<https://cpcduem.wixsite.com/cpcd-uem>>.

aos dados efetivamente observados. Esse teste é importante, inclusive, para sabermos o quanto a agregação prévia e normativamente orientada das variáveis corresponde com a sua agregação empírica. É possível que variáveis supostamente associadas em termos teórico-normativos possam se comportar de maneira bastante distinta no plano empírico, como de fato ocorreu e demonstramos no momento oportuno da análise.

A inércia de um componente é uma informação que descreve o quanto de variação do total dos casos é explicado pelos componentes nos quais as variáveis se agregaram. Para o ano de 2012, podemos perceber pelo Gráfico 5 que os três primeiros componentes foram capazes de explicar 37,8% da variação existente entre os conselhos, algo não desprezível, já que estamos lidando com instituições localizadas em realidades muito distintas em termos de tamanho populacional, características socioeconômicas e trajetórias históricas no que diz respeito aos processos participativos e políticos mais amplos. Esse resultado sugere que a criação de um índice que expresse a qualidade ou efetividade dos conselhos, com base nas variáveis do Quadro 1, é promissor. Falta averiguar se esses três agrupamentos nos quais as variáveis se aglutinaram no plano empírico coadunam-se com as três dimensões teórico-normativas previamente definidas pela primeira versão do IEP.

**Gráfico 5**  
**Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2012**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A Tabela 1 traz valores (*qualis*) que mensuram a adequação das variáveis dentro de cada um dos três componentes<sup>19</sup> definidos empiricamente, permitindo avaliar o grau

<sup>19</sup> Esse é um indicador da qualidade (*qualis*) da variável em cada componente, apontando quais agrupamentos são mais adequados.

de adequação deles com as dimensões teórico-normativas. O valor *qualis* de cada variável pode variar de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é a pertinência da variável no componente. Considerando que dispomos de variáveis dicotômicas, com exceção de uma, “fsuas”, que possui três categorias ordenáveis, adotamos o valor critério para o *qualis* de 0,24. Portanto, as variáveis de uma mesma dimensão que apresentarem valores iguais ou superiores a esse são consideradas pertinentes ao componente em análise.

**Tabela 1**  
**Aglutinação das variáveis por componentes – 2012**

Variáveis	1	2	3
Sede	0,09	0,03	0,36
Secretaria Executiva	0,14	0,05	0,31
Índice de Estrutura Disponível	0,05	0,04	0,31
Fiscalização Serviços Suas	0,36	0,19	0,00
Deliberação Orçamento	0,13	0,07	0,06
Comissão Bipartite	0,15	0,13	0,05
Comissão Permanente	0,22	0,00	0,19
Deliberação Recursos Entidades	0,38	0,08	0,03
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,10	0,06	0,01
Regulamentação Inscrição Entidades	0,33	0,09	0,01
Acompanhamento Plano de Ação	0,39	0,14	0,04
Planejamento das Fiscalizações	0,27	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,16	0,01	0,02
Reuniões Ampliadas	0,15	0,17	0,02
Mobilização Social	0,10	0,32	0,03

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

**Nota:** As células em destaque indicam o componente em que uma determinada variável se localiza, a partir do maior valor do seu *qualis*. Conforme já mencionado, esse valor mais elevado indica a pertinência da variável em um determinado componente. Ou seja, as células sombreadas na mesma coluna da tabela indicam que as variáveis correspondentes a elas variaram juntas empiricamente. O mesmo vale para as demais tabelas adiante.

Iniciamos pelo último componente, o de número 3, onde as três primeiras variáveis da tabela apresentaram valores entre 0,31 e 0,36, indicando que o componente ao qual se agregaram coaduna-se com a expectativa teórica da dimensão Institucionalização da versão original e normativa do IEP (Almeida, Carlos e Silva, 2016). Elas têm seus maiores *qualis* no mesmo componente, ainda que os valores indiquem, no melhor dos casos, pouco mais de 1/3 da variabilidade representada, com destaque para a variável “sede”, que apresentou o maior valor. Isso significa que, no plano empírico, os conselhos municipais variam de maneira semelhante no que diz respeito a possuir ou não

“sede”, “secretaria executiva” e “infraestrutura disponível” para seu funcionamento. Onde uma dessas variáveis está presente, as outras duas também estão, mostrando que esses diferentes aspectos das condições materiais de funcionamento dos conselhos andam juntos empiricamente e influenciam conjuntamente o funcionamento dos conselhos nessa dimensão.

Continuando na Tabela 1, as dez variáveis que se seguem às três primeiras já analisadas aglutinaram-se no componente de número 1, porém, apenas cinco apresentaram *qualis* igual ou superior ao valor critério, a saber: “fiscalização de serviços”, “deliberação de recursos das entidades”, “regulamentação das inscrições de entidades”, “acompanhamento dos planos de ação das entidades” e “planejamento das fiscalizações da rede Suas”. Esses resultados sugerem, portanto, que essas cinco variáveis são consistentes empiricamente para aferir a dimensão Deliberação do funcionamento dos conselhos. É compreensível que essas variáveis estejam associadas, já que se relacionam, em larga medida, à incidência dos conselhos na fiscalização e regramento das entidades e organizações civis responsáveis por executar os serviços de assistência social. Cumpre notar aqui que Vello (2018) e Almeida (2009) já haviam mostrado que boa parte do trabalho dos conselhos municipais consiste no regramento das entidades da sociedade civil envolvidas com a prestação de serviços sociais.

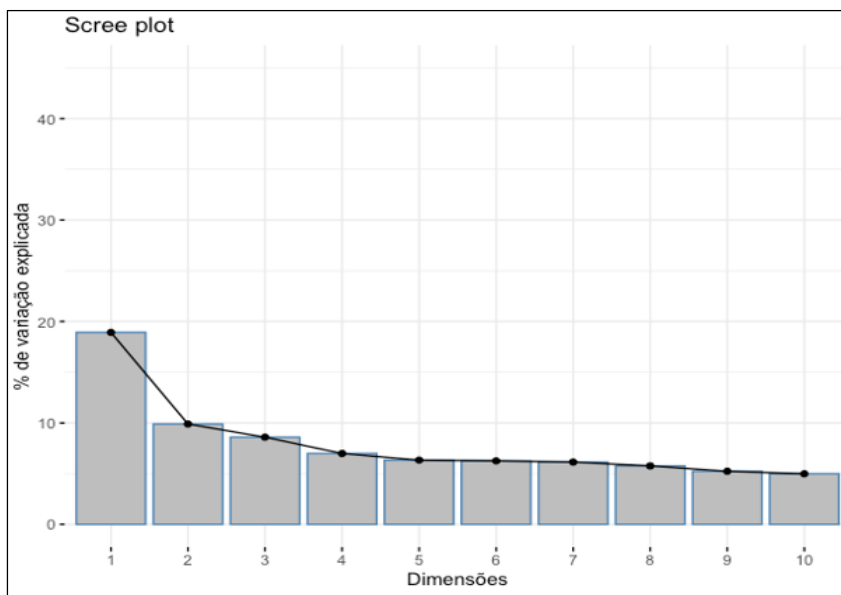
As duas últimas variáveis da Tabela 1 apresentaram maiores valores no componente 2, mas a “ocorrência de reuniões ampliadas” apresentou *qualis* de 0,17, abaixo do valor critério. A única medida aceitável foi a de “mobilização social”, significando que ela é a única que se associou a esse componente, que equivale à dimensão Representação do IEP normativo<sup>20</sup>.

O Gráfico 6 indica estabilidade da capacidade explicativa dos componentes para o ano de 2014, sendo que os três primeiros componentes somados atingem 37,4%. Isso significa que o conjunto das variáveis aqui consideradas explica quase 40% da variação encontrada no funcionamento dos conselhos.

---

<sup>20</sup> Vale notar que as duas variáveis (Comissão Bipartite e Reuniões Amplificadas) apresentaram *qualis* ambíguos nos componentes 1 e 2, porém, a variável “ocorrência de reuniões ampliadas” não apresentou valor superior ao critério adotado.

**Gráfico 6**  
**Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2014**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A Tabela 2 indica mudanças nesse ano em termos da associação entre as variáveis. Primeiro, houve uma perda significativa no *qualis* do “índice de estrutura disponível”, no componente 3. Essa perda não é compensada por nenhum outro componente, o que sugere que essa variável deixa de variar de forma associada com o conjunto formado pelas demais medidas relacionadas à dimensão Institucionalização. Como vimos na seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo”, essa variável foi a que apresentou comportamento mais irregular no período considerado. Sua não associação agora com as demais variáveis do componente reforça a sugestão, já indicada anteriormente, de que se trata de uma variável bastante suscetível a condicionantes locais. As outras duas variáveis do mesmo componente, “sede” e “Secretaria Executiva”, apresentaram bons valores *qualis*, indicando que continuam associadas e variando conjuntamente. É importante frisar que elas estiveram presentes nas deliberações das conferências nacionais, que reiteradamente mencionaram a necessidade de governos disponibilizarem condições de infraestrutura para o funcionamento dos conselhos.

**Tabela 2**  
**Aglutinação das variáveis por componentes – 2014**

<b>Variáveis</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Sede	0,09	0,02	0,36
Secretaria Executiva	0,08	0,05	0,38
Índice de Estrutura Disponível	0,02	0,02	0,06
Fiscalização Serviços Suas	0,36	0,20	0,00
Deliberação Orçamento	0,12	0,09	0,05
Comissão Bipartite	0,15	0,16	0,01
Comissão Permanente	0,24	0,01	0,13
Deliberação Recursos Entidades	0,35	0,07	0,04
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,10	0,04	0,01
Regulamentação Inscrição Entidades	0,35	0,08	0,01
Acompanhamento Plano de Ação	0,38	0,12	0,06
Planejamento das Fiscalizações	0,24	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,12	0,03	0,02
Reuniões Ampliadas	0,12	0,23	0,06
Mobilização Social	0,09	0,34	0,07

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

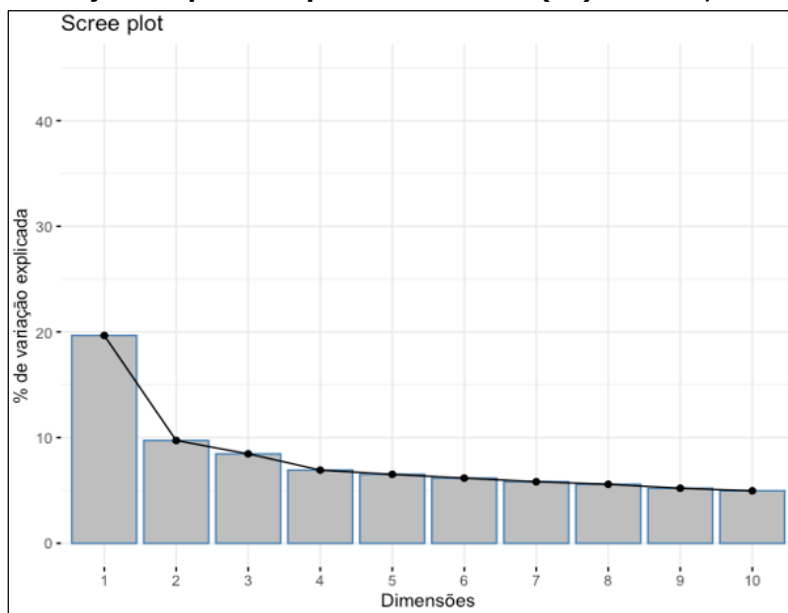
No que diz respeito às variáveis relativas à Deliberação, os componentes 1 e 2 apresentam as mesmas agregações encontradas em 2012, mas dois destaques merecem ser mencionados. Primeiro, “Comissão Permanente” obteve um *qualis* levemente maior do que em 2012, o que indica que passou a variar de maneira um pouco mais associada com o conjunto das outras variáveis agregadas na dimensão Deliberação. Isso significa que o padrão decisório dos conselhos passou a estar mais associado ao grau de sua complexificação organizacional, o que sugere alterações qualitativas nas decisões produzidas.

O segundo destaque é que a variável “Comissão Bipartite”, normativamente agregada com as variáveis da Deliberação, passou a se associar com as variáveis agrupadas na dimensão da Representação, apesar do *qualis* apresentar valor abaixo do critério. Como veremos, isso se repetirá até 2018. Ainda na dimensão Representação, vale notar que, no ano de 2014, a variável “reuniões ampliadas” também melhorou seu *qualis*, o que indica que ela passou a variar de maneira mais associada à variável “mobilização social”.

Para o ano de 2015 (Gráfico 7), podemos observar ganhos na capacidade explicativa somada dos três componentes, que atinge 37,9%:



**Gráfico 7**  
**Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2015**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A Tabela 3 confirma o movimento iniciado em 2014 de perda significativa no *qualis* da variável “índice de estrutura disponível” para o funcionamento dos conselhos no componente 3, o que significa que ela varia de maneira desassociada às outras duas agrupadas na dimensão Institucionalização. Também não são alterados os quadros dos componentes 1 e 2 para as medidas de qualidade e associação referentes às dimensões Deliberação e Representação respectivamente, o que reforça a consistência empírica do conjunto desses indicadores para explicar a variação empírica encontrada no funcionamento dos conselhos.

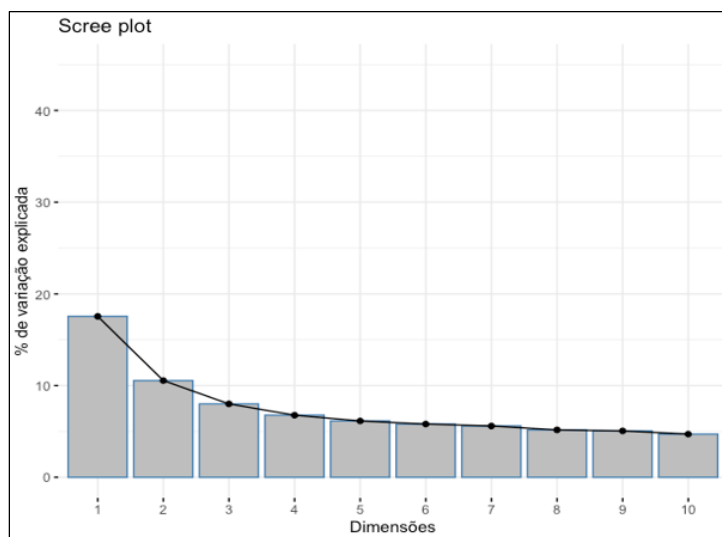
**Tabela 3**  
**Aglutinação das variáveis por componentes – 2015**

<b>Variáveis</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Sede	0,11	0,01	0,38
Secretaria Executiva	0,09	0,04	0,37
Índice de Estrutura Disponível	0,02	0,02	0,06
Fiscalização Serviços Suas	0,36	0,20	0,00
Deliberação Orçamento	0,12	0,09	0,05
Comissão Bipartite	0,15	0,16	0,01
Comissão Permanente	0,24	0,01	0,13
Deliberação Recursos Entidades	0,35	0,07	0,04
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,10	0,04	0,01
Regulamentação Inscrição Entidades	0,35	0,08	0,01
Acompanhamento Plano de Ação	0,38	0,12	0,06
Planejamento das Fiscalizações	0,24	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,12	0,03	0,02
Reuniões Ampliadas	0,12	0,23	0,06
Mobilização Social	0,09	0,34	0,07

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

O primeiro movimento de redução na inércia ocorre em 2017 (Gráfico 8), quando o somatório da capacidade explicativa dos três componentes atinge 36,1%. A análise descritiva da seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo” já havia apontado que 2017 foi um ano de mudanças nas tendências observadas no funcionamento dos conselhos. Essa inflexão provavelmente reflete a ação combinada do contexto político municipal, pós eleições de 2016, e das alterações efetuadas na orientação da política de assistência social após a chegada de Temer ao governo federal.

**Gráfico 8**  
**Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2017**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Corroborando dados anteriores de que temos uma inflexão em 2017, nesse ano o componente 3 permaneceu agrupando indicadores de *qualis* satisfatórios para as duas primeiras variáveis referentes à Institucionalização, mas o componente 1, da Deliberação, registrou perda importante referente à “fiscalização dos serviços do Suas” e ao “registro da inscrição de entidades” (Tabela 4):

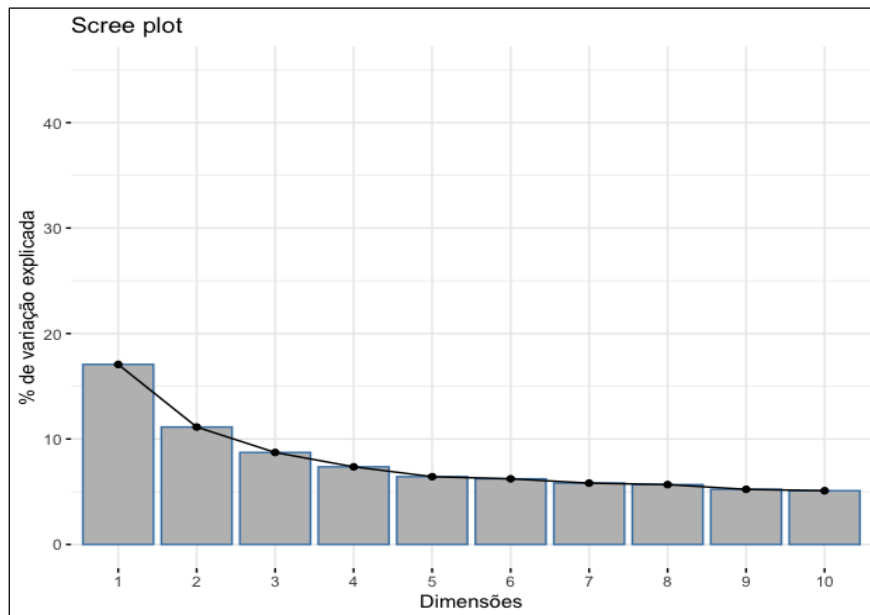
**Tabela 4**  
**Aglutinação das variáveis por componentes – 2017**

Variáveis	1	2	3
Sede	0,13	0,00	0,33
Secretaria Executiva	0,10	0,01	0,37
Índice de Estrutura Disponível	0,04	0,00	0,09
Fiscalização Serviços Suas	0,17	0,05	0,00
Deliberação Orçamento	0,14	0,11	0,01
Comissão Bipartite	0,17	0,19	0,02
Comissão Permanente	0,22	0,05	0,15
Deliberação Recursos Entidades	0,28	0,12	0,07
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,06	0,06	0,00
Regulamentação Inscrição Entidades	0,19	0,14	0,00
Acompanhamento Plano de Ação	0,35	0,16	0,06
Planejamento das Fiscalizações	0,31	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,10	0,02	0,01
Reuniões Ampliadas	0,19	0,19	0,05
Mobilização Social	0,14	0,31	0,03

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Para o ano de 2018, o Gráfico 9 indica ligeira recuperação da capacidade explicativa somada dos componentes, atingindo 36,9%, com elevações sutis nos componentes 2 e 3, e leve queda no componente 1. Nos parece, assim, que os conselhos voltam a operar sob mais estabilidade.

**Gráfico 9**  
**Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2018**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Sobre a qualidade dos agrupamentos das variáveis em face às três dimensões normativas (Tabela 5), nesse último ano foram consolidadas as dinâmicas vindas do início da série histórica. No componente 3, da Institucionalização, “sede” e “Secretaria Executiva” continuam com *qualis* similares aos registrados nos anos anteriores e o “índice de estrutura disponível” é excluído, como vinha acontecendo desde 2014. O resultado sugere que essa medida deixa de variar conjuntamente com as outras medidas, o que nos desaconselha considerá-la para a composição de índice empírico, em que as variáveis explicam, conjuntamente, os distintos desempenhos dos conselhos. No componente 1, da Deliberação, as variáveis registraram uma elevação generalizada dos valores do *qualis*: “fiscalização de serviços da rede Suas”, “deliberação de recursos de entidades”, “regulamentação de inscrição de entidades”, “acompanhamento do plano de ação das entidades” e “planejamento de fiscalizações”. Além disso, nesse ano, “comissão permanente” apareceu com *qualis* maior do que nos anos anteriores, alcançando valor considerado satisfatório (0,28). Note-se que no componente 2, da Representação, além da “mobilização social”, alcança também um *qualis* satisfatório a variável “reuniões

ampliadas" (0,29). Além disso, se a variável "acompanhamento da comissão bipartite" veio, desde 2014, agrupando com as variáveis de Representação, em 2018, esse movimento se consolida alcançando um *qualis* satisfatório de 0,24.

**Tabela 5**  
**Aglutinação das variáveis por componentes – 2018**

<b>Variáveis</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Sede	0,13	0,02	0,29
Secretaria Executiva	0,08	0,03	0,33
Índice de Estrutura Disponível	0,03	0,00	0,07
Fiscalização Serviços Suas	0,35	0,12	0,05
Deliberação Orçamento	0,07	0,14	0,04
Comissão Bipartite	0,10	0,24	0,01
Comissão Permanente	0,28	0,02	0,16
Deliberação Recursos Entidades	0,29	0,05	0,03
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,02	0,05	0,03
Regulamentação Inscrição Entidades	0,25	0,09	0,00
Acompanhamento Plano de Ação	0,40	0,09	0,08
Planejamento das Fiscalizações	0,30	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,08	0,04	0,03
Reuniões Ampliadas	0,10	0,29	0,07
Mobilização Social	0,06	0,43	0,04

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

É digno de nota que, em 2018, os conselhos passem a variar conjuntamente no que diz respeito à realização de "reuniões ampliadas" e "mobilização social" e acompanhar as "Comissões Bipartites". As duas primeiras variáveis indicam disposição de buscar conexão com públicos mais amplos, enquanto a terceira diz respeito ao esforço de acompanhar os acordos realizados por gestores municipais e estaduais na condução da política de assistência social. Cabe notar que as mobilizações surgidas para organizar o ativismo da sociedade civil na defesa do Suas em reação à reorientação provocada pelo governo Temer e depois pelo governo Bolsonaro na política de assistência social, como a Frente em Defesa do Suas, também traçaram estratégias de ação em duas frentes: de um lado, organizar mobilizações sociais em defesa da política e, de outro, articular apoio junto aos gestores municipais e estaduais. Assim, nos parece que os conselhos municipais agiram em sintonia com essas duas estratégias das mobilizações. Nessa direção, é importante dizer que, em 2019, após o governo federal barrar a convocação para a realização da 12ª Conferência Nacional, a comunidade de política se mobilizou e organizou, à revelia da pasta, a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, que alcançou cerca de 200 mil participantes e foi antecedida pela realização de 4.200

conferências municipais e 24 conferências estaduais<sup>21</sup>. Para o sucesso dessa mobilização, foi fundamental o engajamento dos conselhos subgovernamentais da área e a atuação ativa de organizações de gestores municipais e estaduais da política de assistência social, como o Congemas (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência), o Fonsea (Fórum Nacional de Secretários/as da Assistência Social) e as próprias Comissões Bipartites. Compreendemos o engajamento dos gestores subnacionais nesse processo se levarmos em conta que as mudanças em curso na assistência social afetam o poder e os recursos que eles possuíam para gerir e implementar a política.

Considerando o conjunto desses resultados e, sobretudo, a tendência de consolidação sugerida pelos resultados de 2018, as variáveis abaixo confirmam de maneira consistente uma medida estatística empírica para examinar a variação no padrão decisório e funcionamento dos conselhos municipais, ou seja, uma nova versão do índice, o Índice de Efetividade da Participação – Empírico, o IEP-E. Assim, tomando o ano de 2018 como referência para a proposição de um índice geral sobre a qualidade dos conselhos, das quinze variáveis, após essa bateria de análises, restaram onze, distribuídas entre as dimensões apresentadas no Quadro 2:

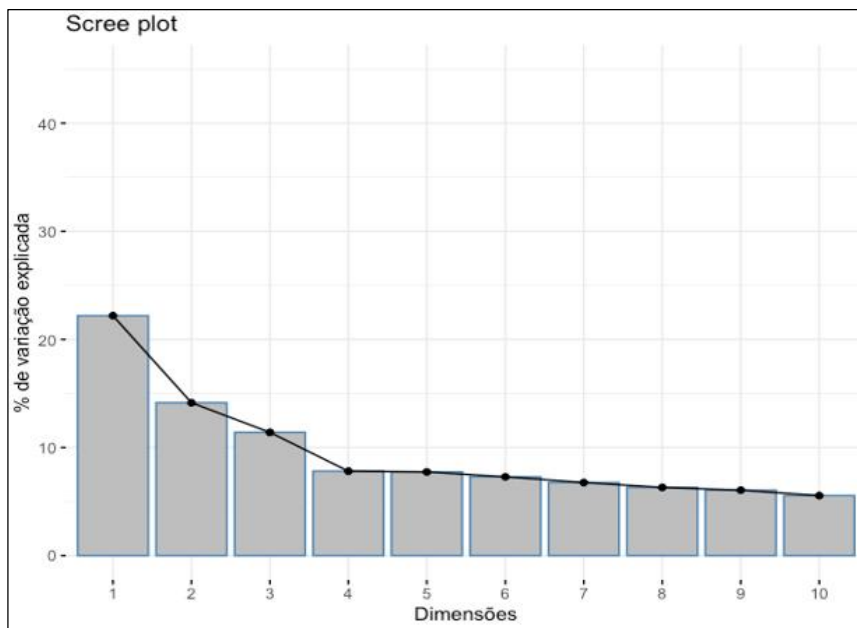
**Quadro 2**  
**Composição final do índice**

Dimensão	Nome
Institucionalização	Sede
	Secretaria Executiva
Deliberação	Fiscalização Serviços Suas
	Comissão Permanente
	Deliberação Recursos Entidades
	Regulamentação Inscrição Entidades
	Acompanhamento Plano de Ação
	Planejamento das Fiscalizações
Representação	Comissão Bipartite
	Reuniões Ampliadas
	Mobilização Social

Com essa composição, segundo a análise de correspondência múltipla, a variação explicada pelo índice proposto chega a 47,7% (Gráfico 10), assim, o IEP-E explica quase a metade da variabilidade conjunta dessas onze variáveis para os 5.396 municípios brasileiros, com todas as assimetrias existentes entre eles.

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://crppr.org.br/wp-content/uploads/2019/12/agenda-de-lutas-2.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

**Gráfico 10**  
**Variações explicadas pelas dimensões (%) – IEP-E, 2012-2018**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A consistência das dimensões também é melhorada nessa composição reduzida (Tabela 6), com todas as variáveis se agrupando da forma esperada inicialmente, com a exceção já apontada da “Comissão Bipartite”, que empiricamente mostrou estar mais relacionada com a dimensão Representação do que com a Deliberação.

**Tabela 6**  
**Aglutinação das variáveis por componentes, IEP-E**

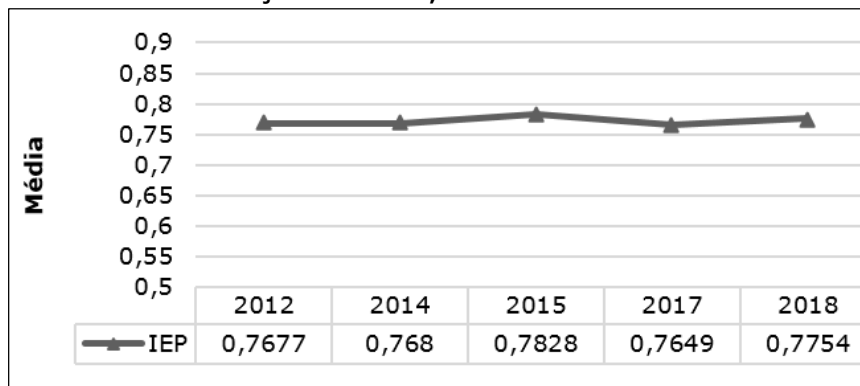
Variáveis	1	2	3
Sede	0,13	0,06	0,32
Secretaria Executiva	0,07	0,06	0,36
Fiscalização Serviços Suas	0,41	0,06	0,36
Comissão Permanente	0,29	0,00	0,15
Deliberação Recursos Entidades	0,32	0,07	0,08
Regulamentação Inscrição Entidades	0,28	0,07	0,00
Acompanhamento Plano de Ação	0,45	0,04	0,08
Planejamento das Fiscalizações	0,31	0,00	0,17
Comissão Bipartite	0,06	0,25	0,02
Reuniões Ampliadas	0,07	0,39	0,11
Mobilização Social	0,03	0,53	0,06

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Com exceção da variável “Fiscalização dos Serviços do Suas”, que comporta três categorias (não fiscaliza/fiscaliza rede privada ou pública/fiscaliza ambas), todas as demais foram codificadas como binárias. Para a construção do índice composto pelas onze variáveis agrupadas, optamos por codificar essa medida tricotômica com os seguintes valores: 0= não fiscaliza, 0,5= fiscaliza uma das redes e 1= fiscaliza ambas. Assim, as amplitudes de todas as variáveis passam a ser semelhantes. Na sequência combinamos por procedimento somatório as pontuações de cada conselho em um único valor, com amplitude de 0 a 11, posteriormente padronizado para a escala 0-1 com a divisão de cada valor pelo máximo.

A evolução da média alcançada pelo IEP-E está disposta no Gráfico 11 e indica considerável estabilidade ao longo dos anos em um patamar entre 0,76 e 0,78. Isso significa que, em termos médios, e para o grupo de variáveis que aqui consideramos na composição do índice, os conselhos tiveram, no período, um funcionamento estável e de alta qualidade<sup>22</sup>. Importante mencionar que a medida também apresenta baixa variabilidade entre os conselhos nos distintos municípios ao longo do período analisado, já que a média dos desvios-padrão encontrada foi entre 0,10 e 0,11<sup>23</sup>.

**Gráfico 11**  
**Evolução do IEP-E, Brasil – 2012-2018**



**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

O IEP-E para o período 2012-2018 agrega as variáveis originais das dimensões Institucionalização, Deliberação e Representação que obtiveram uma variabilidade conjunta, ou seja, cujos indicadores dos conselhos variam conjuntamente no território nacional. Considerando essa composição e desempenho estáveis, os conselhos municipais atingiram não somente durabilidade ao longo do tempo, mas também solidez institucional. Sugerimos que a maturidade alcançada em 2015, com o pico de efetividade

<sup>22</sup> Na versão original do IEP, Almeida, Carlos e Silva (2016) adotaram a seguinte categorização do índice para avaliar sua qualidade: Baixo  $\leq 0,33$ ; Médio  $> 0,33$  e  $\leq 0,67$ ; Alto  $> 0,67$ .

<sup>23</sup> Os valores são: 2012=0,113; 2014=0,112; 2015=0,111; 2017=0,112 e 2018=0,103.



de 0,78, foi fundamental para as mobilizações da sociedade civil em reação à inflexão regressiva observada em 2017, que foi seguida de retomada em 2018 (Gráfico 11). Essa maturidade foi também fundamental para as mobilizações que levaram à realização da Conferência Nacional de 2019. Por sua vez, é importante notar que a maturidade institucional que verificamos nos conselhos dessa área resultou do próprio processo de fortalecimento institucional da política ocorrido ao longo dos anos 2000, com a estruturação do Suas, da realização de conferências nacionais sistemáticas nesse período e da criação de fóruns que articularam segmentos da comunidade política comprometidos com o projeto reformador, como o Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Suas (2009), o Fórum Nacional de Usuários do Suas (2014) e a Frente Nacional em Defesa do Suas (2016). Para esses segmentos, os conselhos sempre representaram figuras centrais no projeto reformador da política que veio se afirmando desde a Loas.

Em síntese, o objetivo dessa seção foi apresentar resultados de análises que indicam a pertinência de uma medida parcimoniosa da efetividade dos conselhos. A variabilidade conjunta das variáveis originais, inclusive consistente com os três eixos teóricos iniciais, sugere que se trata de um índice robusto no que diz respeito à validação empírica, principalmente quando focalizamos os anos finais da série histórica de dados.

## Conclusão

Inscrito na problemática da efetividade das IPs, este artigo oferece dupla contribuição à literatura especializada. De um lado, produz um diagnóstico dos padrões de decisão e de funcionamento dos conselhos através de análise longitudinal do período 2012 a 2018, a partir da consideração da experiência com dois cortes contextuais distintos. De outro, mensura a variação nos indicadores de desempenho dos conselhos ao longo do tempo, por meio de Índice de Efetividade da Participação de caráter empírico (IEP-E).

Na década examinada, dois recortes permitiram identificar padrões e variações nos conselhos de assistência social – analítico e temporal. No recorte analítico, a distribuição dos indicadores em três dimensões – Institucionalização, Deliberação e Representação – permitiu aferir a qualidade da participação e do funcionamento dos conselhos. No temporal, a distinção na série histórica entre os períodos anterior e posterior às eleições municipais de 2016 e ao *impeachment* de Dilma Rouseff realçou as inflexões tendencialmente regressivas no funcionamento dos conselhos em 2017.

Este artigo permitiu reconhecer até que ponto IPs institucionalmente consolidadas, com ampla expansão territorial e uniformes em termos de desenho institucional de caráter deliberativo – como é o caso dos conselhos de assistência social – são resilientes a mudanças do contexto eleitoral. Em outras palavras, em que medida a institucionalização dos conselhos na política de assistência produziu (ou não) uniformidade e estabilidade no padrão de decisão e funcionamento conselhistas.

A análise longitudinal apontou um funcionamento uniforme dos conselhos em alguns dos indicadores das dimensões Institucionalização, Deliberação e Representação, respectivamente: regimento interno e IGD, calendário e conferências municipais, alternância na presidência do conselho, publicização das atas, reuniões e eleição de representantes civis. Ao passo que, nos demais indicadores, um funcionamento disforme ou variante foi observado, ensejando o aprofundamento da compreensão acerca das variações no desempenho dos conselhos. Examinando o quanto os conselhos variam conjuntamente no território nacional, o artigo propôs uma medida estatística empiricamente orientada para mensuração da efetividade dos conselhos.

O Índice de Efetividade da Participação (IEP-E) apontou considerável estabilidade no desempenho dos conselhos municipais de assistência social, ao longo do período de 2012 a 2018. Não obstante a ligeira queda observada em 2017, a recuperação posterior sugere a solidez institucional dos conselhos municipais de assistência social no país mediante a atuação de uma comunidade de política pública que tem se mobilizado frente às mudanças contextuais, que oferecem, desde 2016, constrangimentos às políticas sociais e à participação. Podemos dizer que, por um lado, a maturidade institucional alcançada pelos conselhos resultou da atuação dos segmentos da comunidade de política comprometidos com o Suas e que, por outro lado, desde 2016, essa maturidade tem servido de recurso, para esses mesmos segmentos e, no período corrente, para a criação de mobilizações em defesa da política frente ao contexto de desmonte.

### Referências bibliográficas

- ABDI, H.; WILLIAMS L. J. "Principal component analysis". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics*, nº 2, vol. 4, p. 433-459, 2010.
- ALMEIDA, C. "Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição". *Sociedade & Política*, vol. 8, nº 15, p. 251-269, 2009.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas". *Serviço Social e Sociedade*, nº 109, p. 68-92, 2012.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. "Efetividade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social do Brasil". *Opinião Pública*, vol. 22, p. 250-285, 2016.
- ALMEIDA, D. R. "Representação política nos Conselhos de saúde do Brasil". In: *Anais do I Seminário Internacional e III Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis (SC). Universidade Federal de Santa Catarina, 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.
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. "Colegiados nacionais de políticas públicas em contextos de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência". *Textos para Discussão*, nº 2340. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8742*. Presidência da República, Brasília, DF: 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9720*. Presidência da República, Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9720.htm#:~:text=L9720&text=LEI%20N%C2%BA%209.720%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=D%C3%A1%20nova%20eda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,Social%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9720.htm#:~:text=L9720&text=LEI%20N%C2%BA%209.720%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=D%C3%A1%20nova%20eda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,Social%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias)>. Acesso em: 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13341*. Presidência da República, Brasília, DF: 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8949*. Presidência da República, Brasília, DF: 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8949.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2021.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. "Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, p. 67-90, 2018.

CONSELHO NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. *IX Conferência Nacional de Assistência Social: Suas – oito anos de conquistas*. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. *Deliberações da V Conferência Nacional de Assistências Social – 2005*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia\\_social\\_V/deliberacoes\\_5\\_conferencia\\_assistencia\\_social.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CUNHA, E. "A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste". In: AVRITZER, L., et al. *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste. Relatório de Pesquisa*. Belo Horizonte, 2007.

DONAGHY, M. *Civil society and participatory governance: municipal councils and social housing programs in Brazil*. New York: Routledge, 2013.

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.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETICHE, M. (org.). *Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos?*. São Paulo: Cepid, Centro de Estudos da Metrópole Cem, Projeto Censo, 2015.

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

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT J.; SERAFIM, L. "O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das Instituições Participativas". *Dados*, vol. 59, nº 3, p. 609-650. 2016.

HUSSON, F., et al. *Exploratory multivariate analysis by example using R*. Boca Raton: CRC Press, 2011.

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

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

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

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: University Press, 2010.

MAYKA, L. *Building participatory institutions in Latin America*. Cambridge: University Press, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metas e estratégias: Plano Decenal Suas 10: Metas e estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e Metas Governo Federal*. Brasília: Disponível em: <file:///D:/Documentos/Downloads/Metas%20e%20Estrat%C3%A9gias%20Plano%20Decenal\_2009%20(1).pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

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*, p. 347-364. Brasília: Ipea, 2011.

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.

VELLO, B. G. "Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

### **Anexo 1** **Variáveis IEP original**

Dimensão Institucionalização:

1. Qual o instrumento legal que criou o conselho?
2. Ano de publicação do instrumento que criou o conselho
3. Esse conselho possui regimento interno?
4. O regimento interno especifica e detalha quantos itens?
5. O conselho faz uso dos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada para custear suas despesas?
6. O conselho possui um local/sede específico para o seu funcionamento?
7. Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?
8. O conselho possui secretaria executiva?
9. Quantos funcionários estão lotados na secretaria executiva do conselho?
10. O secretário executivo trabalha exclusivamente no conselho?

Dimensão Deliberação:

1. Com que frequência o conselho realiza suas reuniões ordinárias?
2. O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?

3. O conselho deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano correspondente?
4. O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais das redes pública e/ou privada?
5. O conselho tem planejamento das fiscalizações realizadas anualmente?
6. Com que frequência o gestor apresenta ao Conselho o relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social?
7. O Conselho aprecia e emite parecer sobre Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-financeiro e/ou sobre os relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social?
8. O Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades?
9. O Conselho já regulamentou por meio de resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito da Assistência Social?
10. O Conselho acompanha os processos de pactuação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB e da Comissão Intergestora Tripartite – CIT?
11. O conselho conhece e acompanha o cumprimento do Plano Decenal da Assistência Social?
12. O Conselho regulamentou, por meio de resolução própria, a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais?
13. O Conselho já estabeleceu, por meio de resolução, o Plano de Acompanhamento e Fiscalização das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos, com os respectivos critérios?
14. O Conselho acompanha a execução dos Planos de Ação apresentados pelas entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos no conselho?
15. O Conselho acompanha o cumprimento das deliberações da Conferência?
16. O Conselho tem comissões permanentes?

#### Dimensão Representação:

1. As atas do Conselho são publicizadas para a sociedade e entidades?
2. As deliberações/resoluções do conselho são publicadas em Diário Oficial?
3. No município existe algum "Fórum" de discussão do Suas?
4. O Conselho tem canal de recebimento de denúncias?
5. Com que frequência esse conselho realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros)
6. Com que frequência esse conselho realiza reuniões descentralizadas (realizadas em bairros/distritos/municípios, fora da sede do Conselho)
7. Com que frequência esse conselho realiza ações de mobilização social
8. Como são eleitos os representantes da sociedade civil no Conselho?
9. O presidente e vice-presidente do conselho são eleitos em reunião plenária do conselho?

10. Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil?

**Fonte:** Censo Suas, 2012; Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva e Almeida, 2018.

## Anexo 2

### Variáveis IEP constantes nas edições 2012-2018:

#### Dimensão Institucionalização:

1. Esse conselho possui regimento interno?
2. O conselho faz uso dos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada para custear suas despesas?
3. O conselho possui um local/sede específico para o seu funcionamento?
4. Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?
5. O conselho possui secretaria executiva?

#### Dimensão Deliberação:

1. O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?
2. O conselho deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano correspondente?
3. O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas para as redes pública e/ou privada?
4. O conselho tem planejamento das fiscalizações realizadas anualmente?
5. O Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades?
6. O Conselho já regulamentou por meio de resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito da Assistência Social?
7. O Conselho acompanha os processos de pactuação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB e da Comissão Intergestora Tripartite – CIT?
8. O Conselho regulamentou, por meio de resolução própria, a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais?
9. O Conselho acompanha a execução dos Planos de Ação apresentados pelas entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritas no conselho?
10. O Conselho acompanha o cumprimento das deliberações da Conferência Municipal?
11. O Conselho tem comissões permanentes?

#### Dimensão Representação:

1. As atas do Conselho são publicizadas para a sociedade e entidades?
2. As deliberações/resoluções do conselho são publicadas em Diário Oficial?
3. Com que frequência esse conselho realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros

4. Com que frequência esse conselho realiza ações de mobilização social
5. Como são eleitos os representantes da sociedade civil no Conselho?
6. Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil?
7. Considerando todas as reuniões regulares e irregulares, quantas reuniões do conselho ocorreram no ano anterior?

### **Abstract**

*Effectiveness and institutionalization of social welfare councils: patterns and variations in participation in Brazilian municipalities (2012-2018)*

In this article, we identified patterns and variations that occurred over time in decision-making routines and in the operational conditions of the municipal councils of social welfare in Brazil through experiences with different contextual cuts, considering the period of institutional consolidation of the policy in the 2000s and the change of orientation that it suffered after 2016. Accordingly, we identified groups of councils with similar profiles in their characteristics and based on that we present an index to measure the effectiveness of these instances in the social welfare policy. The data is from the SUAS Census (2012-2018) and allows us to offer a diagnosis of the institutionalization of the set of municipal councils throughout a historical series, a challenge rarely faced by the studies on participatory institutions.

**Keywords:** participatory institutions; effectiveness; institutionalization; decision standards

### **Resumen**

*Efectividad y institucionalización de los consejos de asistencia social: patrones y variaciones en la participación en los municipios brasileños (2012-2018)*

En este artículo identificamos patrones y variaciones que ocurrieron a lo largo del tiempo en las rutinas de toma de decisiones y en las condiciones operativas de los consejos municipales de asistencia social en Brasil a través de la experiencia con diferentes cortes contextuales, considerando el período de consolidación institucional de la política en los años 2000 y el cambio de orientación que sufrió en el pos-2016. Como resultado, hemos identificado empíricamente grupos de ayuntamientos con perfiles similares en sus características y presentamos un índice para medir la

efectividad de estas instancias en la política asistencial. Los datos tratados cuantitativamente provienen del Censo SUAS (2012-2018) y permiten ofrecer un diagnóstico de la institucionalización del conjunto de concejos municipales a lo largo de una serie histórica, desafío que pocas veces enfrentan los estudios sobre instituciones participativas.

*Palabras clave:* instituciones participativas; efectividad; institucionalización; estándares de decisión

### **Résumé**

*L'effectivité et l'institutionnalisation des conseils de sécurité sociale: normes et variations de la participation dans les municipalités brésiliennes (2012-2018)*

Dans cet article, nous avons identifié des caractéristiques permanentes et des variations qui se sont produites au fil du temps dans les routines de prises de décisions et dans les conditions de fonctionnement des conseils municipaux de la sécurité sociale au Brésil. Cela a été possible grâce aux expériences avec différentes coupes contextuelles, entre la période de consolidation institutionnelle de la politique dans les années 2000 et le changement d'orientation qu'elle a subi après 2016. À cet égard, nous avons identifié des groupes de conseils avec des profils similaires dans leurs caractéristiques et, en plus, nous présentons un indice qui mesure l'effectivité de ces instances dans la politique de sécurité sociale. Les données proviennent du recensement Censo Suas (2012-2018) et permettent de proposer un diagnostic de l'institutionnalisation de l'ensemble des conseils municipaux à travers une série historique, un défi rarement relevé par les études des institutions participatives.

*Mots-clés:* institutions participatives; l'effectivité; institutionnalisation; normes de prise de décisions

Artigo submetido à publicação em 16 de março de 2021.

Versão final aprovada em 24 de janeiro de 2021.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.

