

# Cofinanciamento estadual para participação e controle social no âmbito da assistência social e seus efeitos para o funcionamento dos conselhos municipais: uma análise a partir dos Estados de Minas Gerais e Pará

Eduardo Moreira da Silva

José Geraldo Leandro

Lucas Silva Andrade

Sidney Martins Marques

Maria Victória Costa de Figueiredo

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

A literatura sobre as instituições participativas é vasta no Brasil, mas há forte concentração da produção em aspectos que envolvem as esferas municipal e federal de governo. A despeito da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ter passado a investigar os conselhos, fundos, conferências e órgãos gestores estaduais, ainda se sabe pouco sobre os mesmos e suas respectivas relações com o âmbito municipal. Nesse sentido, este artigo objetiva verificar o cumprimento da prioridade estabelecida para o nível estadual de “apoiar o funcionamento das instâncias de controle e participação social da política de assistência social”, com foco nos efeitos dos aportes financeiros destinados à participação em âmbito municipal. Tem-se, portanto, o seguinte problema de pesquisa: os estados têm aportado recursos financeiros que impactam positivamente o funcionamento dos conselhos de assistência social em âmbito municipal? Trabalhamos com os dados orçamentários dos Estados de Minas Gerais e Pará e verificamos se há relação entre os gastos desses estados no eixo de controle e participação da política e a qualidade dos conselhos (no âmbito de 24 municípios), mensurada a partir do Índice de Efetividade da Participação (IEP), elaborado por Almeida, Carlos e Silva (2016). Concluímos haver precário aporte de recursos aos municípios para o eixo e aparente efeito negativo de tal aspecto sobre as dimensões de deliberação e representação que compõem o IEP, ainda que a sua dimensão denominada “institucionalização” tenha apresentado bons resultados.

**Palavras-chave:** coordenação federativa, cofinanciamento, Conselhos Municipais de Assistência Social

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.4039> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 11 de outubro de 2019. Aprovado: 29 de janeiro de 2021.]



## Cofinanciamento de nivel estadual para la participación y control social en la política de asistencia social y sus efectos para el funcionamiento de los consejos municipales: un análisis de los estados de Minas Gerais y Pará

La literatura sobre instituciones participativas es amplia en Brasil, pero existe una fuerte concentración de producción en aspectos que involucran las esferas de gobierno municipal y federal. Aunque la investigación “*Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)*” del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)* ha estado investigando consejos estatales, fondos, conferencias y organismos directivos estatales, se sabe poco sobre ellos y sus respectivas relaciones con el nivel municipal. En este sentido, este artículo tiene como objetivo verificar el cumplimiento de la prioridad establecida para el nivel estatal para “apoyar el funcionamiento de las instancias de control y participación social de la política de asistencia social”, centrándose en los efectos de los aportes económicos para la participación a nivel municipal. Existe, por tanto, el siguiente problema de investigación: ¿los estados han aportado recursos económicos que impacten positivamente en el funcionamiento de los consejos de asistencia social a nivel municipal? Trabajamos con los datos presupuestarios de los estados de Minas Gerais y Pará y verificamos si existe una relación entre los gastos de estos estados en el eje de control y participación de la política y la calidad de los consejos (en 24 municipios), medida a partir del Índice de Efectividad de la Participación (IEP), elaborado por Almeida, Carlos e Silva (2016). Concluimos que existe un precario aporte de recursos a los municipios para el eje, y un aparente efecto negativo de este aspecto en las dimensiones de deliberación y representación que conforman el IEP, aunque su dimensión denominada “institucionalización” ha mostrado buenos resultados.

**Palabras clave:** coordinación federativa, cofinanciamento, Consejos Municipales de Asistencia Social

## State co-financing for participation and social control in social assistance policy and its effects for the functioning of municipal councils: analyzing Minas Gerais and Pará states

The literature about Participatory Institutions is vast in Brazil, but there is a strong concentration of production in aspects that involve the municipal and federal spheres of government. Although the research entitled “*Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)*” from *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)* has been investigating state councils, funds, conferences and state level managing bodies, little is known about them and their respective relationships with the municipal level. In this sense, this article aims to verify the enforcement of the priority established for the state level to “support the instances functioning of control and social participation of social assistance policy”, focusing on the effects of financial contributions for participation at the municipal level. We have the following research problem: have the states contributed financial resources that positively impact the functioning of social assistance councils at the municipal level? We work with the budget data of the states of Minas Gerais and Pará to check if there is a relationship between the spending of these states in the control and participation axis of the policy and the quality of the councils (in 24 municipalities), measured from the Effectiveness Index from Participation (IEP), prepared by Almeida, Carlos e Silva (2016). We conclude that there is a precarious contribution of resources to the municipalities for the axis and an apparent negative effect of this aspect on the dimensions of deliberation and representation that make up the IEP, even though its dimension called “institutionalization” has shown good results.

**Keywords:** federative coordination, co-financing, Municipal Councils of Social Assistance

## 1 Introdução

A literatura sobre as instituições participativas (doravante IPs) é vasta no Brasil, mas há forte concentração da produção em aspectos que envolvem as esferas municipal e federal de governo, havendo poucos trabalhos que se debruçaram sobre as relações envolvendo o nível estadual e os municípios, em especial os de pequeno porte. É em função dessa lacuna que o projeto de pesquisa intitulado “Coordenação federativa, finanças públicas e participação: um estudo sobre a relação entre estados e municípios de pequeno porte” vem sendo desenvolvido no âmbito do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG).

Neste artigo – elaborado como produto parcial do desenvolvimento do referido projeto –, enfocamos a questão da participação e controle social no âmbito da política de assistência social. Partimos do pressuposto de que as IPs são uma das dimensões centrais da coordenação federativa em tal política, tratando-se concomitantemente de instrumentos de fortalecimento da sua implementação pelos três níveis de governo. Ora, os Conselhos são responsáveis, entre outras incumbências, tanto pela aprovação dos planos municipais quanto pelos mecanismos de gestão dos fundos voltados ao financiamento da política, portanto, são engrenagens fundamentais do funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). É nesse sentido que este artigo objetiva verificar o cumprimento da prioridade estabelecida para o nível estadual de *“apoiar o funcionamento das instâncias de controle e participação social da política de assistência social”* (Resolução/CIT Nº17, de 18 de novembro de 2010/Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados/DF), com foco nos efeitos da observância de tal prioridade sobre a efetividade da participação em âmbito municipal.

Como é sabido pelos pesquisadores e profissionais do setor, em 2010, no âmbito do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados/DF – mecanismo de coordenação federativa utilizado pela Política Nacional de Assistência Social (doravante PNAS) –, uma das prioridades estabelecidas para a atuação desse nível de governo (estados e DF) foi o apoio ao exercício da participação e do controle social no âmbito da referida política. Salienta-se que os pactos são documentos elaborados e validados por representantes dos três níveis de governo, no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da Assistência Social, que estabelecem princípios, prioridades e metas a serem implementadas/alcançadas pelos entes federados, visando ao desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Posteriormente, com as reformulações trazidas pela Norma Operacional Básica

de 2012 (NOB/2012), o controle e a participação social foram retificados e fortalecidos – visto que já eram aspectos centrais na Pnas/2004 e NOB-Suas/2005 – como eixo estruturante das diretrizes nacionais da política. Trata-se, portanto, de elemento basilar no âmbito do Suas desde a Pnas/2004, passando pelas NOBs 2005 e 2012, além do fato de que todos os estados aderiram formalmente ao supracitado pacto intergovernamental de aprimoramento do ano de 2010 e suas versões posteriores, elaboradas em 2013 e 2017, todos contendo prioridades específicas sobre tal objeto. É nesse sentido que o levantamento de dados realizado visou explicitar as características do cofinanciamento estadual destinado ao desenvolvimento desse eixo da política. Assim, nosso foco está na destinação de recursos próprios do nível estadual de governo para ações que fortaleçam direta ou indiretamente os Conselhos Municipais de Assistência Social.

O problema de pesquisa pode, portanto, ser formulado da seguinte maneira: os estados têm aportado recursos financeiros que impactam positivamente o funcionamento dos conselhos de assistência social em âmbito municipal? Verificamos, ainda, se há associação entre a atuação dos estados no eixo de controle e participação – com foco nos aspectos do cofinanciamento – e a qualidade dos conselhos em âmbito municipal, mensurada a partir do Índice de Efetividade da Participação (IEP), elaborado por Almeida, Carlos e Silva (2016), cuja descrição detalhada será apresentada adiante. Importa salientar que o recorte adotado está em consonância com as características das pesquisas recentes sobre as IPs, que, além de investigar a qualidade dos processos desenvolvidos, têm buscado identificar que relações essas instituições estabelecem com as demais partes do sistema político (ALMEIDA, 2018; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018; SILVA; RIBEIRO, 2016).

Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: na próxima seção realizamos um breve balanço da literatura sobre as instituições participativas no Brasil. Abordamos as principais variáveis analíticas, as questões centrais das pesquisas desenvolvidas ao longo do tempo e algumas características relacionadas aos aspectos da participação nos municípios de pequeno porte, especificamente, da política de assistência social. Na seção seguinte, abordamos o problema da coordenação federativa, com foco nas relações entre estados e municípios no âmbito da política de assistência social/Suas. Na seção subsequente, discorremos sobre os procedimentos metodológicos adotados e apresentamos os dados e resultados sobre os casos que foram objeto de análise, a saber: os Estados de Minas Gerais e Pará, além de um conjunto de 24

municípios de pequeno porte (12 municípios em cada estado). Por fim, tratamos de algumas das conclusões que os dados nos permitiram realizar – até este momento do desenvolvimento da pesquisa – e apresentamos as perguntas e hipóteses que guiam a sequência de desenvolvimento da pesquisa.

## 2 Instituições participativas: inventário geral, municípios de pequeno porte e o caso da Assistência Social

A Nova República é, geralmente, caracterizada como um período no qual o federalismo brasileiro passou por um forte processo de descentralização política e administrativa. Parte desse processo conferiu grande autonomia às subunidades governamentais, com destaque para a autonomia singular dos municípios brasileiros, uma das mais expressivas dentre outras federações no mundo (ANASTASIA, 2004). Sabe-se, no entanto, que há diferenças muito expressivas entre as realidades das cidades brasileiras, sobretudo após o amplo processo de criação de municípios realizado, mais expressivamente, a partir de meados dos anos 1990.

Sabe-se que a heterogeneidade dos 5.570 entes municipais é enorme. Dentre eles, cerca de 70% constituem-se em territorialidades com população de até 20 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). De um modo geral, trata-se de municípios dependentes das transferências de recursos da União, com economia local inexpressiva, sendo o principal empregador o poder público municipal. A despeito de a literatura indicar uma elevação da transferência de recursos da União para municípios, em relação aos estados, há ainda pouco conhecimento produzido sobre a dinâmica de tais máquinas burocráticas e de suas respectivas relações com os referidos municípios (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; AVRITZER *et al.*, 2013).

Com o processo de descentralização, observou-se, também, uma elevação das responsabilidades estatais relacionadas à oferta de políticas públicas. As áreas temáticas são diversas, mas destaca-se o rol das políticas sociais, sobretudo educação, saúde, assistência social e criança e adolescente. Além da oferta regular de serviços, cabe aos municípios constituir *conselhos* deliberativos de políticas públicas e realizar *conferências* com periodicidades variadas, além da formulação de *planos*.

De maneira geral, a literatura tem indicado um amplo conjunto de variáveis capazes de influenciar a efetividade do funcionamento dos conselhos e conferências (PIRES, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM,

2016). Os primeiros estudos deram destaque aos efeitos de quatro conjuntos de variáveis capazes de incidir sobre os resultados dos processos decisórios de tais arenas deliberativas (AVRITZER; NAVARRO, 2003): 1) vontade política; 2) desenho institucional; 3) cultura política ou associativismo local; 4) capacidade administrativa e financeira. Ou seja, a combinação desses elementos seria capaz de prever o sucesso e/ou fracasso do funcionamento das IPs nos municípios.

Recentemente, outros pesquisadores passaram a incluir outras variáveis nas pesquisas desenvolvidas sobre as IPs. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) resumizam a literatura e destacam os seguintes elementos: a relação entre o desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos; efetividade deliberativa; o problema da relação entre participação e representação; a questão da escala e seus impactos distributivos; o efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores sociais na produção de novos padrões participativos. Inclui-se, ainda, o tema da *conexão* entre as diferentes arenas deliberativas e da *transmissão* das decisões geradas nos diferentes espaços e instituições (MENDONÇA, 2016; ALMEIDA; CUNHA, 2016; SILVA; RIBEIRO, 2016; FARIA, 2017).

Por fim, para passar a tratar do caso que é objeto deste artigo, cabe mencionar as contribuições de Lavallo, Voigt e Serafim (2016). Eles desenvolveram um modelo para a análise dos padrões decisórios ao longo do *ciclo de vida* de todos os conselhos do município de Guarulhos, no qual foram pesquisados a totalidade dos atos administrativos emitidos entre 2005 e 2011. Embora o contexto fosse favorável à multiplicação dos conselhos, com quatro mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores (PT), comprometidos com a ampliação da participação, isso não resultou em efetivo funcionamento dos conselhos. O exemplo dos autores é bastante expressivo, pois nove dentre os dez conselhos analisados sequer emitiram um único ato administrativo no período estudado, e foram criados pela Prefeitura durante os anos do PT (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Os autores propuseram uma tipologia composta por três tipos de conselhos. O primeiro tipo, C1, refere-se aos conselhos com tendência à universalização em função da alta indução federal, e sua respectiva área de política pública encontra-se bem estruturada. O tipo C2 contempla os conselhos com média expansão territorial, moderada indução federal e inscritos em políticas com menor grau de estruturação. Por fim, o terceiro tipo, C3, contém os conselhos pouco difundidos, com indução federal fraca, geralmente criados por circunstâncias e interesses ligados aos municípios (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 622).

A atividade decisória é expressivamente mais elevada no tipo de conselhos “*com alta indução federal, ampla presença nos municípios do Brasil e elevado grau de integração a seus respectivos setores ou áreas de políticas públicas*” (LAVALLE, VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 638). Esse é o caso da política de assistência social, uma vez que mecanismos asseguraram a criação dos *conselhos* e *fundos*, por meio dos quais as transferências de recursos podem ser realizadas diretamente entre os distintos entes federados. Há, ainda, a previsão de se formularem Planos Municipais de Assistência Social, com centralidade do conselho no seu processo de planejamento, monitoramento e avaliação. Portanto, no caso da assistência social, a possibilidade de que o resultado dos processos deliberativos derivados das IPs gere resoluções e atos normativos nas respectivas secretarias foi fortalecida por meio dos condicionantes e indutores do Governo Federal.

De fato, a análise da efetividade dos conselhos municipais de assistência social realizada por Almeida, Carlos e Silva (2016) indica uma forte institucionalização de tais IPs. Mas o modo como se desenvolvem os processos deliberativos apresenta certos limites nas regiões brasileiras, e a dimensão da representação política é bastante problemática em todas as regiões. As análises indicam uma incidência bastante heterogênea das IPs, com enormes variações, em função do porte populacional e tamanho do território. Os municípios de pequeno porte I e II apresentam os resultados mais limitados nos três quesitos componentes do Índice Sintético de Efetividade dos Conselhos, composto a partir de três subíndices, a saber: N1 – Institucionalização; N2 – Deliberação; e N3 – Representação<sup>1</sup>.

Trata-se de um estudo importante no campo, pois trabalha com dados para todos os municípios brasileiros, o que é bastante incomum na área. Além disso, o esforço para a criação de um índice sintético possibilita combinar estratégias quantitativas e qualitativas de análise. Isso significa um avanço expressivo para a área, sobretudo porque o tema da efetividade das instituições participativas entrou na agenda muito recentemente (PIRES, 2011). Estudos anteriores concentraram-se muito em análises qualitativas e com pouco fôlego comparativo.

---

<sup>1</sup> Detalhes sobre a composição de cada uma das dimensões do índice encontram-se nas páginas 256 a 259 do texto de Almeida, Carlos e Silva (2016). Há uma síntese das variáveis de cada uma das dimensões na nota de rodapé 4 seguinte.

No que se refere à *institucionalização*, verificam-se os melhores resultados, possivelmente em função do sucesso do processo de indução federal supracitado para a criação dos referidos espaços colegiados. Isso porque se criou uma dinâmica de condicionantes para o recebimento de recursos ligada à criação dos conselhos, fundos e planos (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Mas uma tendência geral foi constatada, qual seja, quanto maior o porte do município, maior a tendência de cumprimento das atribuições previstas em lei. No que se refere às variações regionais, Norte e Nordeste tendem a ser aqueles que mais tardiamente institucionalizam os conselhos, ao passo que a Região Sul é aquela que primeiro criou tais instituições (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016).

Na dimensão da *deliberação*, os conselhos têm cumprido algumas de suas importantes atribuições, tais como deliberar sobre a proposta orçamentária anual do Executivo e emitir parecer sobre sua execução. Além disto, tais instituições têm conseguido, também, atuar e olhar para além de suas fronteiras, pois a maioria deles consegue acompanhar as deliberações das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. Entretanto, há fragilidades relacionadas à ausência de *comissões* permanentes na sua estrutura interna, cruciais para a qualificação dos debates e deliberações internas. Desse modo, os conselhos não têm conseguido regulamentar satisfatoriamente a operacionalização de importantes princípios previstos na Política Nacional de Assistência Social (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016).

Por fim, no que concerne à dimensão da *representação*, há expressivas fragilidades em todas as regiões e nos diferentes portes de municípios. Embora seja possível observar um razoável sucesso em garantir uma *igualdade* na representação governamental e da sociedade civil e um razoável *controle* desta última na determinação de sua representação. Os principais problemas estão ligados ao fato de os conselhos estarem pouco abertos à sociedade de modo geral, assim como deixam a desejar no que se refere a se *conectar* e *prestar contas* a públicos mais amplos (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016).

Faz-se necessário destacar, no entanto, uma tendência geral do estudo, que pode ser expressa nos seguintes termos: quanto maior o porte do município, maior a probabilidade de encontrarmos condições mais adequadas para a efetividade dos conselhos nas três dimensões utilizadas para a composição do índice (ALMEIDA; CARLOS; CAYRES, 2016). Tais condições reforçam, ainda mais, a importância de se realizarem pesquisas nos municípios de pequeno porte, razão pela qual nos debruçamos sobre cidades com tais características.

### 3 Coordenação federativa e implementação do Suas

Inicialmente, cabe explicitar que, em contraposição aos Estados unitários, os Estados federados são aqueles em que o poder e a autoridade política, fiscal e administrativa são compartilhados – ainda que em graus distintos e de modos variados – pelas suas subunidades governamentais ou jurisdições constituintes, o que por si só já é um elemento de complexificação do processo de execução do programa eleito para o governo central e para a implementação das políticas públicas de escopo nacional. E, ainda, a depender das características constitucionais e infraconstitucionais, principalmente no que diz respeito à legislação específica de cada campo de política pública, os Estados federados possibilitariam interações mais ou menos horizontalizadas ou verticalizadas entre suas partes constituintes, de forma não padronizada entre as distintas pastas/políticas existentes (FALLETI, 2005; ARRETCHÉ, 2012; JACCOUD; LÍCIO; LEANDRO, 2018). Ou seja, é preciso considerar que existem graus distintos de autonomia das subunidades governamentais na relação com o governo central, em relação às questões políticas, fiscais e administrativas; e, ainda, assumir que, principalmente, em relação a estas últimas, geralmente, há variação da autonomia de um campo de política pública para outro (CAMERON, 2001; ARRETCHÉ, 2012).

Ao fim e ao cabo, o fato de haver distintos níveis de governo, no âmbito dos Estados federados, já é em si mesmo um elemento de complexificação dos processos de tomada de decisão. Contudo, é preciso acrescentar ainda à estrutura formal estabelecida o fato de existirem atores ocupando funções e posições variadas no interior dos governos, poderes e órgãos públicos, com interesses, compreensões e aprendizados distintos no que diz respeito ao funcionamento geral do poder público e sobre algumas de suas características particulares (WRIGHT, 1974).

Cabe, ainda, frisar que os campos de política pública dispõem de arcabouço legal e normatizações específicas, além de processos históricos de formação particulares que forjam dinâmicas de funcionamento, atores (políticos e burocratas) e públicos atendidos com interesses e características próprias. Soma-se a isso, dada a natureza da intervenção de cada setor, o fato de que as políticas acabam tendo lugares específicos entre as prioridades existentes para a agenda e o orçamento governamental.

Nos termos colocados, a implementação de políticas nacionais, que já é, por si só, um processo político complexo, ganha contornos ainda mais dramáticos quando realizada no âmbito de Estados federados (SILVA; MELO, 2001), pois torna imprescindível ao governo

central fazer uso de estratégias e mecanismos de coordenação federativa, com vistas a incentivar a cooperação dos entes federados, no intuito de colocar a política pública ou alguns de seus aspectos em funcionamento.

No caso brasileiro da Política Nacional de Assistência Social/Suas, há amplo reconhecimento, por parte dos atores que compõem sua *policy community*<sup>2</sup>, da necessidade da adoção de estratégias de coordenação federativa para sua implementação em todo o território nacional. Isso, em função do próprio desenho genérico da política, estabelecido pela Constituição Federal de 1988; das legislações e normatizações posteriores que estabeleceram o Suas como sua forma de operacionalização; e das atribuições estabelecidas para cada nível de governo no processo de implementação do sistema.

Cabe salientar que a maior parte das funções executivas da política estão a cargo do nível municipal que, conforme já abordamos, conta com grande disparidade fiscal e administrativa. Ficam os estados, também desiguais em termos fiscais e administrativos, embora em um nível menos acentuado, com as atribuições de apoio e fomento às gestões municipais, além da execução supletiva de algumas ações e do cofinanciamento dos serviços e de alguns benefícios financeiros, os denominados “benefícios eventuais (por nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública)” (LOAS, 1993; NOB/Suas, 2012).

Também é fato amplamente difundido entre os atores que compõem esse campo de política pública que há maiores dificuldades para a implicação do nível estadual de governo na execução da política. De acordo com Jaccoud, Lício e Leandro (2018), tal situação poderia ser explicada pelos seguintes fatos: (i) a relação do Governo Federal com a gestão municipal. Desde o início da criação do Suas, o Governo Federal lançou mão de instrumentos de coordenação federativa robustos junto a esse nível de governo, que possibilitaram bons resultados ao longo do tempo, com destaque para: a) a adoção do sistema de transferências financeiras fundo a fundo; b) a criação de mecanismos de repasse de receitas em função da qualidade da gestão, como o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD/Suas); c) além da adoção de sistemas integrados de informação e monitoramento. Já o nível estadual teve reduzido, a partir da PNAS (2004) e

<sup>2</sup> O conceito denota todos os atores que mantêm relação com a política e impactam sua formulação e desenvolvimento. A comunidade de política pública de um dado setor de atuação estatal é, portanto, composta por: parlamentares ligados ao campo; políticos e burocratas do Poder Executivo que trabalham no setor; pesquisadores, acadêmicos e intelectuais que produzem informações e conhecimento sobre a política; e os usuários dos serviços e/ou benefícios ofertados.

da NOB/Suas (2005), as atribuições e os volumes dos repasses de recursos federais para a execução da política, o que dificultou as possibilidades de o Governo Federal barganhar e exercer pressão para que tal nível de governo atuasse de forma concertada com os demais. E, ainda, (ii) os interesses políticos que impulsionam a atuação desses dois níveis de governo para a execução da política são distintos. Para os municípios, a execução dos serviços e os equipamentos podem ser traduzidos em retornos políticos, dada a própria natureza do que é executado e a proximidade com a população. Os estados, por sua vez, como são entes federados com atribuições de apoiar e suplementar a execução, e por estarem distantes da população, têm maior interesse na execução de políticas que criam marcas próprias, o que é praticamente impossibilitado na execução do que lhe cabe no âmbito do Suas.

Em função das dificuldades detectadas na relação com o nível estadual de governo, o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sustentado pelo Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), propôs, a partir de 2006, a elaboração e pactuação, na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – em que também participam representantes do Fórum Nacional dos Gestores Estaduais de Assistência Social (Fonseas) – de um documento com prioridades e metas para a melhoria da gestão do Suas nos estados.

O referido documento foi denominado “Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual do Sistema Único de Assistência Social” e, atualmente, encontra-se em sua quarta versão pactuada na CIT (foram pactuadas versões para a gestão nos estados nos anos de 2006, 2010, 2013 e 2017).

Uma análise rápida dos documentos pactuados permitirá ao leitor perceber que as prioridades estabelecidas podem ser entendidas como ações básicas à implementação do Suas, tais como: a) reordenamento institucional e programático; b) descrição dos territórios em regiões e microrregiões; c) prestação de apoio técnico aos municípios; d) coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação; e) implantação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação; f) apoio ao exercício da participação e do controle social; g) cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial (LEANDRO, 2017).

Importa esclarecer que as duas últimas prioridades elencadas (f e g) foram estabelecidas no documento do pacto aprovado em 2010. Mas o ponto importante é que as prioridades foram mantidas nas pactuações posteriores, de 2013 e 2017, o que, para

Leandro (2017) e Jaccoud, Lício e Leandro (2018), é um sinal de que tal instrumento de indução teve baixa efetividade no que diz respeito à coordenação federativa da política de assistência social.

Além do pacto de aprimoramento da gestão estadual, em 2013, foi firmado pela CIT o “pacto de aprimoramento da gestão municipal”, um instrumento elaborado mais recentemente e que tem conteúdo bem objetivo, focado particularmente nas metas a serem alcançadas pelos municípios, tendo em vista os seus respectivos portes no âmbito da gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Cabe salientar que a objetividade desse documento, em contraposição ao teor mais explicativo daquele que trata da gestão no âmbito dos estados, se deve, entre outros fatores, à já mencionada adesão municipal ao Suas, consolidada ao longo dos anos, a partir de outras estratégias e mecanismos de coordenação. As prioridades e metas pactuadas para os municípios foram separadas em quatro tópicos: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão, e Controle Social.

É preciso salientar que algumas das prioridades, tanto para a gestão estadual quanto para a gestão municipal, são de fluxo contínuo e, neste trabalho, nos dispomos a verificar o andamento de uma delas em específico. Conforme já informamos, além de vigorar desde 2010 entre as prioridades do pacto de aprimoramento da gestão – salienta-se que os documentos pactuados têm efeito de aceitação sobre todos os estados –, com as reformulações trazidas pela NOB/2012, as instâncias de controle e participação social ganharam o *status* de eixo estruturante das diretrizes nacionais da política. Nesse sentido, as seções seguintes visam demonstrar: (i) de que maneira os dois estados selecionados como casos vêm atuando em relação a essa prioridade, o que buscamos evidenciar por meio da apresentação dos gastos gerais dos mesmos com a política de assistência social e a proporção desse montante destinada ao funcionamento das instâncias de participação e controle, entre os anos de 2006 e 2017; e (ii) de que maneira os padrões de gastos identificados podem estar associados aos aspectos da qualidade do funcionamento de tais instâncias.

## 4 O apoio dos estados à participação e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social: aspectos empíricos

### 4.1 Notas metodológicas

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, cabe explicitar que as tabelas apresentadas nesta seção foram construídas a partir de dados disponíveis nos portais da transparência dos estados analisados, Minas Gerais e Pará. A seleção desses dois estados deu-se em razão de dois critérios: (i) a disponibilidade de informações com padrões de apresentação semelhantes em seus respectivos portais; e (ii) o fato de tratar-se de um estado da Região Sudeste, maior concentradora de fontes orçamentárias, e outro da Região Norte, que possui maior dificuldade em termos orçamentários. No caso de Minas Gerais, contribuiu para a escolha, entre os outros estados da Região, o fato de tratar-se de uma das localidades pioneiras da política de assistência social desenvolvida no território nacional entre 2002 e 2018. No caso do Pará, consideraram-se as características do estado relacionadas ao conjunto de características socioespaciais e econômicas classificadas como “fator amazônico”, que impactam o desenvolvimento das políticas de escopo nacional no país. No caso específico desse estado, a qualidade das instâncias de participação pode ser afetada pela grande extensão geográfica dos municípios e pelas possibilidades limitadas de locomoção, o que demandaria esforços ainda mais contundentes por parte do governo estadual.

Foram coletados dados dos orçamentos estaduais e dos gastos com a política de assistência social dos dois estados no período de 2006 a 2017, no caso do Governo de Minas Gerais; e de 2008 a 2017, no caso do Governo do Pará. A linha de corte inicial são os primeiros anos da segunda metade dos anos 2000, dado que a PNAS e a NOB/Suas, que fundamentaram, inicialmente, a política de assistência social em curso no Brasil nas últimas décadas, datam respectivamente de 2004 e 2005. No conjunto de dados coletados, realizamos, primeiramente, um trabalho de filtragem/identificação das ações de assistência social e seus respectivos gastos gerais e oriundos de fontes próprias. Posteriormente, identificamos as ações informadas em tal rubrica que eram destinadas às subrubricas relacionadas ao eixo da participação e controle social, tanto aquelas cujos recursos eram próprios dos estados, quanto de outras origens.

Além disso, aplicamos o Índice de Efetividade da Participação (IEP), que consiste em um indicador quantitativo geral da qualidade da atuação e do impacto dos conselhos

municipais de assistência social, avaliados pelas suas condições de institucionalização, deliberação e representação, ao conjunto de municípios de pequeno porte selecionados (12 de cada estado). Trata-se de municípios de até 20.000 habitantes distribuídos por todas as regiões administrativas internas dos estados (há pelo menos um município de cada região). Conforme adiantamos, nosso esforço é de empreender uma análise inicial que articule (i) as características do investimento realizado pelos estados no eixo da participação e controle social; e (ii) a efetividade dos conselhos de assistência social dos municípios selecionados.

Importa explicitar que o IEP, utilizado neste trabalho, é uma elaboração adaptada de Almeida, Carlos e Silva (2016).<sup>3</sup> O índice é composto por aspectos que exercem interferência direta na efetividade dos conselhos municipais, sendo suas dimensões constituintes: Institucionalização (N1), Deliberação (N2) e Representação (N3).<sup>4</sup> A cada variável associada a uma das dimensões foi atribuída um peso de acordo com sua relevância no resultado. Sendo assim, às variáveis consideradas de baixa relevância atribuiu-se o peso de valor 1; para variáveis de média relevância o peso atribuído foi de valor 2; e àquelas consideradas de alta relevância foi associado um peso de valor 3. Assim sendo, o cálculo dos índices N1, N2 e N3 foi definido a partir de uma média ponderada das variáveis associadas considerando-se o peso de cada uma delas.

<sup>3</sup> Ver aplicação do índice pelos autores em Almeida, Carlos e Silva (2016).

<sup>4</sup> “A N1 - Institucionalização foi mensurada a partir de: i) grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos; ii) dos recursos disponíveis pelos conselhos para responder às exigências burocráticas do processo de gestão da política; iii) do grau de reconhecimento formal dos conselhos como integrantes da rede estadual de produção e controle das políticas públicas. N2 - Deliberação é composta pelos seguintes itens: i) frequência de realização de reuniões ordinárias; ii) existência de calendário anual de reuniões ordinárias; iii) existência de planejamento anual de fiscalizações para serviços e programas; iv) presença de resolução própria para inscrição de entidades da assistência social; v) existência de comissões permanentes; vi) presença de resolução com plano de fiscalização de serviços e programas; vii) deliberação do conselho sob proposta anual do orçamento do executivo; viii) se conselho fiscaliza serviços e programas; ix) se conselho delibera sobre critérios de repasses de recursos para entidades da sociedade civil; x) frequência de apresentação do gestor para o relatório de aplicação do fundo; xi) se conselho emite parecer sobre execução financeira dos recursos do fundo; xii) se conselho acompanha pactuação da Comissão Intergestores Tripartite; xiii) se conselho acompanha a pactuação do Plano Decenal da Assistência Social; xiiii) se conselho acompanha o cumprimento das deliberações da conferência. A N3 - Representação é composta por: i) se o presidente e o vice são eleitos em reunião plenária do conselho; ii) se há alternância entre governo e sociedade civil na presidência; iii) como são eleitos os representantes da sociedade civil; iv) se há no município algum fórum de discussão do SUAS; v) com que frequência o conselho realiza reuniões ampliadas; vi) com que frequência o conselho realiza reuniões descentralizadas; vii) se as atas do conselho são publicizadas para a sociedade e entidades; viii) se as deliberações/resoluções do conselho são publicizadas em Diário Oficial; ix) existência de canal de recebimento de denúncias no conselho” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 336-339).

$$N_x = \frac{(y_1 * p_1) + (y_2 * p_2) + (y_3 * p_3) \dots}{p_1 + p_2 + p_3 \dots}$$

Calculadas as dimensões N1, N2 e N3, passamos à construção do Índice de Efetividade da Participação (IEP), que foi construído a partir de uma média aritmética simples dos índices das dimensões previamente encontradas.

$$IEP = \frac{N_1 + N_2 + N_3}{3}$$

## 4.2 Dados e análise

De acordo com dados do IBGE (2014) – Perfil dos Estados Brasileiros 2013, todos os estados informaram que suas respectivas secretarias responsáveis pela política de assistência social ofertaram, ao longo do ano de 2012, capacitações sobre o tema do controle e participação social, tendo, entre outros, os técnicos e gestores municipais da política de assistência social como público-alvo. Conforme mencionamos, além de vigorar desde 2010 entre as prioridades do pacto de aprimoramento da gestão, no ano de 2012 as reformulações da NOB/Suas alçaram a participação e controle social como um dos eixos estruturantes da política, o que parece ter impulsionado a atuação dos estados na realização de ações relacionadas ao tema, entre elas, as capacitações. Tal perspectiva pode ser observada também a partir dos dados do Censo Suas na Tabela 1.

**Tabela 1 | Periodicidade da ação de apoio dos estados junto aos municípios denominada “Fortalecimento do Conselho Municipal” (informada pelos 26 estados e o DF)**

Censo	Periodicidade							
	Nunca		Raramente		Frequentemente		Muito frequentemente	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2012	1	3,8	2	7,7	19	73,1	4	15,4
2013	0	0	7	26,9	15	57,7	4	15,4
2014	0	0	6	23,1	15	57,7	5	19,2

Fonte: Censo Suas 2012, 2013 e 2014.

Como pode ser observado, de acordo com o Censo Suas, no ano de 2012, 88,5% dos estados informaram ter realizado, de forma frequente ou muito frequente, ações

de apoio junto aos municípios, a fim de fortalecer os conselhos municipais. Contudo, nos dois anos subsequentes, embora esse percentual tenha se mantido elevado (73,1% e 76,9% respectivamente), há uma queda do percentual de estados que informaram ações frequentes e aumento do percentual daqueles que disseram raramente realizar ações com o objetivo de fortalecer os conselhos municipais, saindo de 7,7% em 2012, para 26,9% e 23,1% em 2013 e 2014, respectivamente. Vejamos, na sequência, qual foi o padrão de direcionamento de recursos financeiros para o eixo da participação e controle social encontrado nos dois estados que adotamos como casos e, posteriormente, o que o IEP aplicado ao conjunto de municípios selecionados em seus respectivos interiores nos informa.

**Tabela 2 | Relação entre a receita total do Estado de Minas Gerais e os gastos com assistência social, no geral, e com o eixo da participação e controle social da política, em específico (2006-2017)**

Ano	Receita Estadual (bilhões R\$)	Gasto Geral Assistência (milhões R\$)	% da Receita Gasto com Assistência	Gasto Geral Participação (milhares R\$)	Gasto Próprio Assistência (milhões R\$)	% do Gasto Próprio no Gasto Geral Assistência	Gasto Próprio com Participação (milhares R\$)	% do Gasto Próprio com Participação
2006	29.099	63.498	0,2	373.615	55.456	87	167.164	0,3
2007	32.633	78.418	0,2	275.402	67.193	86	226.864	0,3
2008	39.923	137.477	0,3			82	988.009	0,9
2009	40.562	124.609	0,3	310.553	91.412	73	296.933	0,3
2010	46.617	173.275	0,4	2.237.357	119.645	69	724.674	0,6
2011	54.844	180.958	0,3	923.495	170.180	94	579.517	0,3
2012	65.248	156.954	0,2	485.563	132.965	85	367.926	0,3
2013	70.958	133.750	0,2	1.723.375	111.387	83	1.030.233	0,9
2014	73.347	84.117	0,1	193.982	76.726	91	117.381	0,1
2015	76.154	142.615	0,2	1.943.070	134.073	94	1.357.911	1,0
2016	83.965	78.555	0,1	138.597	73.645	94	0,0	0,0
2017	88.623	92.339	0,1	1.833.514	80.041	87	0,0	0,0
<b>Média</b>	<b>58.498</b>	<b>120.547</b>	<b>0,23</b>	<b>952.341</b>	<b>102.077</b>	<b>85</b>	<b>488.051</b>	<b>0,4</b>
<b>D.P.</b>	<b>20.546</b>	<b>40.040</b>	<b>0,10</b>	<b>778.473</b>	<b>33.783</b>	<b>8</b>	<b>447.301</b>	<b>0,3</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais.

Como pode ser observado na Tabela 2, embora os gastos do Governo do Estado de Minas Gerais com a Política de Assistência Social apresentem variação positiva, quando comparamos os montantes aportados de recursos próprios com os montantes gastos que contam com outras fontes de receita – neste último caso os valores nominais são maiores em todos os anos da série –, verifica-se que, em 10 dos 12 anos da série, mais de 80% dos gastos realizados no setor pelo Estado é decorrente de suas próprias fontes de recursos, sendo que, em 4 anos da série, esse percentual ultrapassa 90%. Nesse sentido, ainda que haja variação positiva quando os valores de outras receitas são acrescentados, os aportes são pequenos ou muito pequenos quando comparados ao valor empregado com recursos próprios, algo que não ultrapassa 20% do valor total investido na maior parte dos anos da série.

Paradoxalmente, em que pese a significativa participação dos recursos próprios dos estados nos montantes observados, os valores gastos ao longo dos anos estudados representam, em média, algo próximo de 0,2% da Receita Estadual por ano, o que reforça o ponto de vista de outros trabalhos sobre o setor, como Jaccoud, Lício e Leandro (2018), que explicitam que o processo de constituição da política de assistência social durante os anos 2000 ocorreu a partir de um desenho que priorizou os municípios como parceiros da implementação da política em larga escala. Isto é, tanto do ponto de vista político quanto financeiro, os estados passaram a ocupar um papel suplementar no desenvolvimento do setor, sendo a maior parte dos recursos dos mesmos destinada e executada pelos entes municipais, que também gozam, junto com o Governo Federal, da maior parte dos retornos políticos provenientes das ações desenvolvidas.

No que diz respeito à destinação dos recursos às ações relacionadas ao eixo da participação e controle social, verificamos haver um aumento dos aportes nos anos posteriores a dois marcadores institucionais importantes, a saber o “Protocolo de Gestão Integrada”, de 2009, e a mencionada NOB-Suas/2012. Ou seja, nos anos de 2010 e 2013, houve aumento dos gastos com a rubrica da participação e controle no campo da assistência, representando 0,6% e 0,9% dos gastos próprios realizados no setor, o que pode ser efeito da pactuação de tais normas no âmbito da CIT, conjugado com a inclusão do apoio dos estados ao eixo da participação e controle no “Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados/DF”, do ano de 2010. Contudo, merece destaque analítico o fato de que o investimento agregado do governo estadual nesse eixo da política é também ínfimo, dado que os valores gastos com o mesmo ao longo dos anos estudados representam,

em média, 0,4% do total de recursos próprios investidos no setor, conforme pode ser observado na última coluna. Vejamos agora o caso do Estado do Pará na Tabela 3.

**Tabela 3 | Relação entre a receita total do Estado do Pará e os gastos com assistência social, no geral, e com o eixo da participação e controle social da política, em específico (2008-2017)**

Ano	Receita Estadual (bilhões R\$)	Gasto Geral Assistência (milhões R\$)	% da Receita Gasto com Assistência	Gasto Geral Participação (milhares R\$)	Gasto Próprio Assistência (milhões R\$)	% do Gasto Próprio no Gasto Geral Assistência	Gasto Próprio com Participação (milhares R\$)	% do Gasto Próprio com Participação
2008	9.734	33.681	0,3	17.336	33.186	99	17.336	0,1
2009	10.549	41.589	0,4	547.910	41.422	100	547.910	1,3
2010	12.233	66.502	0,5	291.596	44.906	68	291.596	1,2
2011	13.043	59.955	0,5	208.498	46.350	77	208.498	0,4
2012	15.917	36.043	0,2	235.136	32.038	89	235.136	0,7
2013	17.303	38.793	0,2	208.302	32.412	84	208.302	0,6
2014	19.736	47.521	0,2	420.340	38.959	82	419.034	1,1
2015	21.216	61.582	0,3	659.094	59.483	97	634.668	1,1
2016	22.588	9.620	0,3	0,0	55.804	94	0,0	0,0
2017	23.123	64.391	0,3	67.744	63.296	98	67.744	0,1
Média	16.544	50.968	0,32	265.596	44.786	82	263.022	0,66
D.P.	5.011	12.734	0,11	220.594	11.440	11	215.731	0,50

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo Portal da Transparência do Governo do Estado do Pará.

Ressalta-se que, pela indisponibilidade dos dados de anos anteriores, a série temporal no caso do Estado do Pará precisou ser iniciada no ano de 2008. Como pode ser observado, os padrões identificados são similares àqueles do caso de Minas Gerais, tanto no que diz respeito aos montantes aplicados por tal nível de governo na Política de Assistência Social, comparando recursos próprios com recursos oriundos de diversas fontes, quanto em relação aos gastos com o eixo da participação e controle no setor. Explicita-se, contudo, que neste caso a variação positiva dos gastos é, em alguns anos, ligeiramente mais elevada do que no caso de Minas Gerais, quando comparamos os gastos próprios e os gastos que contam com outras fontes de recursos. E, ainda, que os marcos institucionais relacionados à participação, de 2009 e 2012, mencionados no caso de Minas Gerais, não parecem ter afetado os padrões de gasto ao longo dos anos no

caso do Pará, que demonstra outras características, como maiores aportes percentuais nos anos de 2009, 2010 e 2014 (ambos os estados apresentam um gasto percentual mais elevado também em 2015). Como pode ser percebido, os recursos próprios aportados no setor pelo estado são também substantivamente superiores àqueles oriundos de outras fontes, chegando a mais de 90% em 5 dos 10 anos pesquisados, e a mais de 80% em outros 3 anos. Contudo, a exemplo do Estado de Minas Gerais, somados os recursos próprios com aqueles provenientes de outras fontes, os valores gastos no setor ao longo dos anos pesquisados representam, em média, algo próximo de 0,3% da receita estadual. No que diz respeito ao percentual do gasto próprio com assistência social destinado ao eixo da participação e controle, observa-se também uma média baixa de 0,66% do total gasto por ano.

Vejamos agora, em que medida os padrões de destinação de recursos ao eixo da participação realizado pelos estados podem estar impactando a efetividade dos Conselhos de Assistência Social no âmbito de municípios de pequeno porte I. Para tal exercício, como informamos em seção anterior – sobre os procedimentos metodológicos –, aplicamos o índice de efetividade da participação (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016), em um conjunto de 12 municípios de pequeno porte I, selecionados em cada estado.

A Tabela 4 a seguir, sobre os municípios selecionados em Minas Gerais, nos permite observar três dimensões importantes para análise das IPs, a saber, a institucionalização, a deliberação e a representação. Observa-se, de modo geral, um desempenho melhor em N1, sendo N2 a dimensão intermediária e, por fim, N3 a dimensão mais precária. Exceto Chapada do Norte e Conceição das Alagoas, cujo desempenho na representação é superior às demais dimensões. Esses dados reproduzem os achados de outro estudo similar desempenhado para todos os municípios brasileiros (CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018). Isso nos permite afirmar que, embora institucionalizados, as dimensões da deliberação e da representação podem ser aprimoradas nesses municípios de pequeno porte I.

**Tabela 4 | Índice de efetividade da participação: municípios de Minas Gerais**

Município	N1 Institucionalização	N2 Deliberação	N3 Representação	IEP
Alpinópolis	1,875	1,486	1,741	1,701
Alvinópolis	2,375	2,216	2,37	2,320
Arinos	2,438	1,027	1,593	1,686
Belo Oriente	2,875	2,216	1,926	2,339
Bom Sucesso	2,063	1,892	1,926	1,960
Campina Verde	2,438	2,054	1,63	2,041
Carmo do Cajuru	1,438	1,649	1,333	1,473
Carmo do Rio Claro	2,438	2,351	1,926	2,238
Chapada do Norte	2,063	1,405	2,556	2,008
Conceição das Alagoas	1,5	1,73	2,111	1,780
Ladainha	1,438	1,541	1,704	1,561
Monte Alegre de Minas	2,438	1,405	1,963	1,935

Fonte: elaboração própria a partir do Censo Suas, 2014.

A Tabela 5 a seguir, sobre os municípios selecionados no Estado do Pará, demonstra que, de modo geral, N1 apresenta melhores resultados em relação à N2 e N3. Mas destaca-se desempenho mais precário nas dimensões da deliberação e da representação em relação aos municípios mineiros. Santa Maria das Barreiras e Bom Jesus do Tocantins têm elevados índices de institucionalização. Porém, o IEP agregado indica resultados mais precários em relação aos municípios mineiros.

**Tabela 05 | Índice de efetividade da participação: municípios do Pará**

Município	N1 Institucionalização	N2 Deliberação	N3 Representação	IEP
Belterra	0,750	0,297	0,556	0,534
Bom Jesus do Tocantins	2,875	1,649	1,370	1,965
Bonito	2,438	1,081	1,556	1,692
Brasil Novo	2,063	1,270	1,778	1,704
Inhangapi	1,438	1,270	1,667	1,458
Piçarra	2,813	0,919	1,481	1,738
Quatipuru	1,375	1,351	1,593	1,440
Rio Maria	2,438	1,568	1,926	1,977
Santa Bárbara do Pará	2,250	2,054	1,519	1,941
Santa Maria Das Barreiras	2,938	0,649	1,148	1,578
Terra Santa	2,000	0,595	1,370	1,322
Trairão	1,750	1,811	1,556	1,706

Fonte: elaboração própria a partir do Censo Suas, 2014.

Portanto, os municípios selecionados, em ambos os casos, não apresentam, no geral, indicadores exemplares e equilibrados das dimensões que compõem o índice de efetividade da participação. Com destaque negativo na comparação realizada para os municípios do Estado do Pará, que apresentaram resultados mais precários do que os municípios de Minas Gerais. Ainda que não seja possível estabelecer correlações testadas a partir da perspectiva metodológica utilizada, para a sequência do desenvolvimento da pesquisa é possível trabalhar com a hipótese de que o aporte financeiro dos estados no eixo da participação e controle social da política de assistência social vem sendo baixo e insuficiente para o seu fortalecimento em âmbito municipal, em especial no que diz respeito à efetividade dos conselhos nos municípios de pequeno porte.

## 5 Conclusões

O artigo abordou a relação entre os estados e os municípios de pequeno porte em dois estados brasileiros. Trata-se da primeira etapa de uma pesquisa que terá continuidade para cobrir dimensões ainda não investigadas. Observamos que há grande lacuna no conhecimento acerca do apoio dos estados aos municípios de pequeno porte e, buscando cobrir parte dessa lacuna, o estudo realizado até aqui nos permitiu observar haver uma relação ainda muito precária entre estados e municípios no aporte de recursos para as IPs. Isso se reflete, ainda que não seja possível neste momento precisar em que grau ou intensidade, na precariedade das dimensões da deliberação e da representação dos conselhos municipais de assistência social, embora o desempenho de tais instituições seja melhor no quesito da institucionalização – o que pode estar associado à obrigatoriedade de criação dos conselhos municipais para o recebimento de recursos federais.

Mesmo nesta etapa preliminar da pesquisa, já é possível concluir que, para haver melhorias nos resultados relacionados à deliberação e representação nos conselhos, os estados necessitam dar suporte aos municípios em consonância com as normativas pactuadas por eles, o que implica, entre outros aspectos, maior destinação de recursos ao eixo da participação e controle social. Isso não deve ser classificado como algo suficiente, dado já ser sabido que as distintas (por vezes precárias) capacidades administrativas dos municípios brasileiros têm dificultado a gestão dos recursos em diversos setores, entre eles a assistência social. Mas, ainda assim, entendemos que aportes mais volumosos de recursos para tal finalidade consiste em uma condição fundamental. Sabe-se, no entanto, que o contexto atual é bastante adverso para a esfera estadual de governo, tendo em vista que muitos estados têm apresentado dificuldades para realizar o pagamento regular da folha de salários dos servidores ativos e inativos, além de haver atrasos nos repasses de recursos pertencentes constitucionalmente aos municípios. Ainda assim, entendemos que a trajetória de gastos no eixo da participação do setor, observada nos dois casos estudados, demonstra um percentual ínfimo diante do total aportado na política. Nesse sentido, uma reorientação da destinação dos recursos já existentes no setor (assistência social) poderia contribuir com a melhoria do cenário detectado, sem a necessidade inicial de novos aportes ou recursos externos.

## Referências

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. *Cadernos CRH*, Salvador, 2008.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, Carla. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, Carla Giani; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Éder Rogrigo (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 11-32.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n 2, p. 250-85, ago. 2016.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-296, 2015.
- ALMEIDA, Débora Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 284-304, 2016.
- ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia.; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 185-204.
- ARAÚJO, Cícero. Representação, soberania e a questão democrática. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 47 - 61 jan./jun. 2009.
- ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012. 232 p.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade* (UFMG), Belo Horizonte, n. Especial, p. 16-41, 2005
- AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- \_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A dinâmica da participação no Brasil*. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo *et al.* *A dinâmica da participação local no Brasil*. Relatório da Pesquisa. PRONEX/FAPEMIG. Mimeo. 2013.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, XIV, 1999. 360 p.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução Nº 17, de 18 de novembro de 2010*.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução nº 16, de 03 de outubro de 2013*.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Portaria nº 150, de 18 de julho de 2013*.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Suas/DGSuas. Pacto de Aprimoramento do Suas Gestão Municipal. *Prioridades e metas para a gestão municipal do Suas para o quadriênio 2014/2017*. Resultados do Pacto de Aprimoramento 2014 – 2017. Percentual de municípios que atingiram as metas, 2018.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/Suas/2005*. Brasília, nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. (LOAS).

\_\_\_\_\_. *Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012*. Norma Operacional Básica/Suas 2012.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relation. *International Science Journal*, v. 52, p. 121-127, 2001.

CENSO SUAS. *Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*, 2013. 112 p.

\_\_\_\_\_. *Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*, 2014. 112 p.

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da; ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. de. Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política. In: VII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7, 25 a 27 de set. 2013, Bogotá. *Anais...* Bogotá: Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip), 2013.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. de. Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades e limites do isomorfismo institucional nas áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In:

CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse. *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido 2014. p. 245-264.

ELSTUB, S.; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. F. The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 2 p. 139-151, 2016.

FALLETI, Tulia. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 124-135.

FARIA, Claudia Feres. Deliberative system, connections, and political inclusion: theoretical and practical possibilities. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Orgs.). *Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI*. Brasília: Ipea, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE/ESTADIC (2014). *Perfil dos Estados Brasileiros 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE/MUNIC. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos estudos CEBRAP*, n. 92, p. 105-121, 2012.

JACCOUD, Luciana; LÍCIO, Elaine; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n.60, p. 43-66, fev. 2006a.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova* [online], n. 67, p. 49-103, 2006b. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 out. 2007.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Revista Dados*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LEANDRO, José Geraldo. *Relações intergovernamentais no âmbito da Política Nacional de Assistência Social no Brasil: uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão estabelecidos entre os anos de 2006 e 2013*. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevidéo. *Anais*. Montevidéo (Uruguai): Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip), 2017.

LEANDRO, José Geraldo. *Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil*. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2015.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARTELLI, Carla Giani; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Éder Rodrigo (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Trad. Carlos Alberto Silveira. 3ª ed. Porto Alegre: Artimed Editora, 2004. Cap. 7, p. 173-203.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 120, 2016.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175-214.

PETINELLI, Viviane *et al.* Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 68, p. 1-26, 2019.

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

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 11-56.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Revista Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 167-194, 2016.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p. 179-208, 2018.

SILVA, Pedro. L. B.; MELO, Marcos A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/Unicamp*, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018.

TRIOLA, M. *Introdução à estatística*. 10a. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. SAGE Publications in collaboration with JSTOR – *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1974.

## Sites consultados:

<http://www.transparencia.mg.gov.br/>, acesso em abril de 2019.

<http://www.transparencia.pa.gov.br/>, acesso em maio de 2019.

### Eduardo Moreira da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-0868-6751>

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Possui pós-doutorado em Ciência Política e é graduado em Psicologia e Ciências Sociais.

E-mail: [eduardovirtual2014@gmail.com](mailto:eduardovirtual2014@gmail.com)

### José Geraldo Leandro

 <https://orcid.org/0000-0002-5177-2110>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. É residente pós-doutoral no DCP/UFMG, onde leciona e atua como pesquisador vinculado ao PUBLICUS (Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas) e ao CIAPSoC (Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais).

E-mail: [josegleandro2017@gmail.com](mailto:josegleandro2017@gmail.com)

### Lucas Silva Andrade

 <https://orcid.org/0000-0003-2983-4693>

Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Ouro Preto. Realiza graduação em Gestão Pública no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

E-mail: [lucasandrade99@gmail.com](mailto:lucasandrade99@gmail.com)

**Sidney Martins Marques**

 <https://orcid.org/0000-0001-7406-3862>

Graduando em Ciências Contábeis na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG).

E-mail: sid.m.martins@hotmail.com

**Maria Victória Costa de Figueiredo**

 <https://orcid.org/0000-0002-9016-0563>

Graduanda em Gestão Pública pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (Fafich/UFMG).

E-mail: mviccf@gmail.com