

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

RAFAEL ADILIO SILVEIRA DOS SANTOS

**O impacto da participação na política municipal de assistência
social brasileira: a influência do contexto estadual**

Maringá

2018

RAFAEL ADILIO SILVEIRA DOS SANTOS

O impacto da participação na política municipal de assistência social brasileira: a influência do contexto estadual

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas. Linha 3, Instituições e Processos Políticos.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Carla Cecília Rodrigues Almeida.

Coorientador: Prof. Dr. Rafael da Silva

Maringá

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

S237i Santos, Rafael Adilio Silveira dos
O impacto da participação na política municipal de assistência social brasileira: a influência do contexto estadual / Rafael Adilio Silveira dos Santos. -- Maringá, 2018.
66 f. : il. color., figs., tabs., quadros

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Carla Cecília Rodrigues Almeida.
Coorientador: Prof. Dr. Rafael da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2018.

1. Instituições participativas - Efetividade. 2. Assistência social - Gestão municipal - Contexto Estadual. I. Almeida, Carla Cecília Rodrigues, orient. II. Silva, Rafael da, coorient. III. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. IV. Título.

CDD 21.ed. 323.042

Mariza Nogami - CRB 9/1569

RAFAEL ADILIO SILVEIRA DOS SANTOS

O impacto da participação na política municipal de assistência social brasileira: influência do contexto estadual.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof.ª Dr.ª Carla Cecilia Rodrigues Almeida
Universidade Estadual de Maringá – UEM (Presidente)

Prof. Dr. Rafael da Silva
Universidade Estadual de Maringá – UEM (Co-orientador)

Prof. Dr. Ednaldo Aparecido Ribeiro
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle
Universidade de São Paulo – USP

Aprovada em: 16 de maio de 2018

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 *campus* da Universidade Estadual de Maringá.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos meus pais, Sandra Maria Silveira e Manoel Adilio dos Santos, pelo apoio desde a escola, a graduação e minha formação como ser humano que realizaram.

Um imenso agradecimento aos meus tios que me receberam em sua casa desde a graduação, Elisabete Bergmann e Rodrigo Bergmann, sem eles isso tudo não seria possível. Outra pessoa fundamental em minha trajetória é minha avó, obrigado por tudo Dona Lídia Kaminski.

Gostaria de agradecer imensamente minha orientadora, professora Carla Cecília Rodrigues Almeida, não apenas pelas atividades acadêmicas, tais como as aulas, reuniões, debates, leituras que contribuíram para meu crescimento intelectual, mas pela grande pessoa que é, pela compreensão, paciência e solidariedade comigo. Foi um grande prazer este período de convivência e estudos.

Não poderia esquecer de agradecer aos meus amigos e amigas, aqueles que me acompanharam desde a graduação e me incentivaram a continuar os estudos, deram apoio em todos os sentidos e participaram de momentos marcantes da minha vida, seja pelas dificuldades ou pelas memórias felizes que tenho. Muito obrigado a Aline Macedo, Isadora Coutinho, Lílian Carvalho, Luara Vieira, Raony Palicer e Renata Kato.

No último ano do mestrado apareceu alguém muito especial em minha vida que me deu apoio, companheirismo, alegrias, incentivo, coragem. Serei eternamente grato a Deborah Sartório por compartilhar momentos da sua vida comigo.

Um agradecimento especial aos professores Ednaldo Ribeiro e Rafael da Silva pela ajuda prestada a partir da qualificação, tanto com discussões teóricas quanto com a análise estatística do trabalho.

Por fim, agradeço ao Departamento e ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, importantíssimos em minha formação acadêmica e crescimento pessoal. Em especial as professoras Eide Abrêu, Meire Mathias, Zuleika Bueno e o professor Fagner Carniel, bem como aos secretários Denise e Junior pelo apoio técnico.

O impacto da participação na política municipal de assistência social brasileira: a influência do contexto estadual.

RESUMO

Não apenas no Brasil, mas ao redor do mundo criaram-se espaços para discussões e deliberações políticas para além dos espaços tradicionais da democracia representativa, a essas alternativas se tem chamado de instituições participativas. Atualmente, muitos pesquisadores se preocupam em analisar o efeito dessas instituições para as democracias, seja no Brasil ou no exterior, o que podemos chamar de “problema da efetividade”. O objetivo de nossa pesquisa é analisar se existe algum fator contextual que afeta a forma como a participação impacta a eficiência da gestão onde os municípios estão inseridos, usamos como referência para tanto o nível estadual. Portanto, não se trata de pensar os municípios isolados, ou dentro de suas regiões como análises anteriores já fizeram, tomamos como ponto de análise os municípios dentro do contexto socioeconômico e político dos estados. Para tanto, utilizamos a base de dados do Censo SUAS 2012, um índice que afere a qualidade da participação nos conselhos municipais de assistência social e outro que mede a qualidade da gestão na política de assistência social para os municípios brasileiros. Somados aos índices, incluímos variáveis econômicas e políticas referentes aos estados do país para construirmos um modelo de análise de regressão multinível. Depois de executada a análise, concluímos que o impacto da participação tende a ser maior, potencializado, sobre a gestão da política nos municípios na medida em que aumenta a riqueza, o PIB do estado onde está inserido o município. A cada ponto gerado pela interação entre qualidade da participação no conselho municipal e o PIB estadual aumenta-se o nível da qualidade da gestão municipal no seu índice. Por outro lado, não encontramos resultado estatisticamente significativo para variáveis de contexto estadual político e os índices de participação e gestão das cidades.

Palavras-chave: Instituições Participativas. Efetividade. Assistência Social. Gestão Municipal. Contexto Estadual.

The impact of participation in the Brazilian municipal social assistance policy: the influence of the state context.

ABSTRACT

Not only in Brazil, but around the world have been created spaces for discussions and political deliberations beyond the traditional spaces of representative democracy, these alternatives have been called participatory institutions. Today, many researchers are concerned in analyzing the effect of these institutions on democracies, whether in Brazil or abroad, what we call the "effectiveness problem." The objective of our research is to analyze if there is any contextual factor that affects the way the participation impacts the efficiency of the management where the municipalities are inserted, we use as reference the state level. Therefore, it is not a question of thinking isolated municipalities, or within their regions as previous analyzes have already done, we take as a point of analysis the municipalities within the socioeconomic and political context of the states. To do so, we use the Census database SUAS 2012, an index that assesses the quality of participation in municipal councils of social assistance and another index that measures the level of management in social assistance policy for Brazilian municipalities. Added to the indices, we include economic variables and policies for the states of the country to construct a multilevel regression analysis model. After the analysis was carried out, we conclude that the impact of participation tends to be greater, more potent, on the management of politics in the municipalities as wealth increases, the GDP of the state where the municipality is inserted. At each point generated by the interaction between the quality of participation on municipal council and the state GDP, the level of quality of municipal management in the index increases. On the other hand, we did not find a statistically significant result for variables of the state political context and the participation and management indexes of the cities.

Keywords: Participatory Institutions. Effectiveness. Social Assistance. Municipal Management. State Context.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Interação entre IEP e PIB para o IGM.....	51
------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Modelo ANOVA para Índice da Gestão Municipal (IGM), Censo SUAS, 2012.....	44
Tabela 2 - Preditores municipais do IGM, Censo SUAS, 2012.....	45
Tabela 3 - Preditores do IGM, inclinações variáveis Censo SUAS, 2012.....	46
Tabela 4 - Ajustes de modelos com efeitos fixos e aleatórios para IGM.....	48
Tabela 5 - Modelos com interações para IGM.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BF Bolsa Família

BPC Benefício da Prestação Continuada

CGU Controladoria Geral da União

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

COFINS Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CRAS Centro de Referência da Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DEM Democratas

GINI Índice que mede o grau de concentração de renda

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICC Coeficiente de Correlação Intraclasse

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IEP Índice de Efetividade da Participação

IGM Índice da Gestão Municipal

IMIP Índice Municipal de Institucionalização da Participação

IP Instituição Participativa

LOAS Lei Orgânica da Assistência Social

MDB Movimento Democrático Brasileiro

MDSA Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MUNIC Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NOB Norma Operacional Básica

OP Orçamento participativo

PIB Produto Interno Bruto

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN Partido da Mobilização Nacional

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PSB Partido Socialista Brasileiro

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PT Partido dos Trabalhadores

SNAS Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS Sistema Único de Assistência Social

TSE Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1: A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	17
1.1 METODOLOGIAS EMPREGADAS NA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPs).....	19
1.2. PERSPECTIVA INTERNACIONAL SOBRE A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	23
CAPÍTULO 2: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	28
CAPÍTULO 3: A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO ESTADUAL NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	35
3.1 VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O MODELO.....	36
3.2 RESULTADOS E DISCUSSÃO DO MODELO MULTINÍVEL.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	56
ANEXOS.....	63

INTRODUÇÃO

A partir do final dos anos 1980, seguido à redemocratização e à Constituinte de 1988, multiplicaram-se pelo Brasil espaços de debate e gestão de políticas públicas com foco na participação e controle, por parte da sociedade civil, da ação governamental. Os novos espaços de participação inserem os movimentos sociais, por exemplo, em instituições do Estado e em relação direta com agências governamentais (ROMÃO, 2010; CARLOS, 2011). Desde então, surgiram experiências participativas com o intuito de democratizar o Estado, tais como os Orçamentos Participativos (OP) e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

O orçamento participativo teve

[...] sua origem em administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 1989-92, e se ampliaram nos anos 1990, também em governos comandados por outros partidos. De maneira geral, os OPs possuem características semelhantes. São processos de debate sobre a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara de Vereadores. Suas assembleias têm base local, no nível dos bairros ou distritos dos municípios. Na maioria das experiências, são eleitos delegados e, dentre estes, conselheiros, que são os responsáveis por levar as demandas discutidas e priorizadas nas reuniões de bairro às esferas mais altas de deliberação, os fóruns de delegados e os conselhos do OP. Nessa última instância, onde em geral têm voto apenas cidadãos representantes da sociedade civil – talvez daí a particularidade e o fascínio dessas experiências, uma vez que em outros espaços, como os conselhos de saúde, por exemplo, o poder de voto se divide entre gestores, prestadores de serviço e os usuários – são determinadas as demandas que comporão a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo municipal (ROMÃO, 2010, p. 121).

Por sua vez, os conselhos gestores são instâncias decisórias de políticas públicas com atuação no planejamento, implementação e fiscalização das mesmas; têm um formato híbrido e plural, compostos por representantes do Estado, da sociedade civil e prestadores de serviços públicos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Ainda segundo o portal da transparência da CGU (Controladoria Geral da União):

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

No que diz respeito aos conselhos, por exemplo, a regulamentação dos artigos da Constituição de 1988 que tratavam das diferentes políticas de participação levou a uma primeira onda de expansão destes pelas grandes capitais brasileiras na década de 1990,

onde se consolidou uma estrutura organizativa: “representação paritária da sociedade civil, existência de um plenário e decisões importantes tomadas em plenário parecem ser elementos constantes da organização dos conselhos” (AVRITZER, 2009, p. 35). Uma década depois os conselhos se espriam pelas cidades de porte médio do Brasil, mantendo a estrutura organizativa do que já existia nos conselhos das metrópoles. A segunda onda de expansão dos conselhos se deu durante o governo Lula, onde foram criados dezesseis novos conselhos nacionais, por exemplo, o que representa mais da metade dos existentes até aquele momento no país; também se aumentou o número de conferências nacionais em algumas dezenas, o que aumentou o acesso ao Estado dos movimentos sociais e sindicais (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2011; PETINELLI, 2011; AVRITZER, 2011).

Desta forma, os conselhos gestores fazem parte da estrutura política brasileira. Conforme apontam Almeida e Tatagiba (2012), com base em dados do IBGE, 90% dos municípios brasileiros possuem conselhos nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Além do mais, identificam 541 conselhos na esfera estadual, sendo que oito atingiram todos os estados¹. Nos municípios, o número médio de conselhos vem subindo a cada gestão: de 10 entre 1997 a 2000, para 14 entre 2001 e 2004 e 19 no período de 2005 a 2008 (PIRES; VAZ, 2009).

A regulamentação das leis sobre as políticas de participação viabilizou a participação cidadã através dos conselhos, desde então, a participação passou a ser feita e pensada nestes espaços, tanto pelos atores políticos quanto pela literatura especializada (GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2011).

Na medida em que se desenvolveram experiências participativas para além dos mecanismos tradicionais de representação e voto, também se desenvolveram pesquisas preocupadas em entender este fenômeno político, seja no Brasil ou em âmbito internacional. Dentro destas pesquisas, atualmente uma parte se debruça sobre o “problema da efetividade” das chamadas instituições participativas (IPs), tentando entender o papel delas na democracia, se são operacionais e efetivas naquilo que pretendem dentro das políticas públicas onde atuam, se têm a capacidade de influenciar, controlar ou decidir sobre determinada política (AVRITZER, 2011).

¹ São eles: alimentação escolar, assistência social, criança e adolescente, educação, saúde, meio ambiente, idoso e segurança alimentar.

Nesse sentido, nosso trabalho busca entender a efetividade da participação nos conselhos de assistência social das cidades brasileiras através do impacto para a gestão da política em cada município e se o contexto estadual onde os municípios estão inseridos interfere no processo. Em outras palavras, procuramos entender se variáveis econômicas e políticas dos estados, tais como PIB e partido no executivo estadual, exercem alguma influência na forma como a participação dos conselhos atinge a gestão municipal. Exemplificando: será que em um contexto mais rico a participação consegue produzir uma gestão mais eficiente ou onde o partido no poder tende a ser mais favorável às instituições participativas resulta em uma gestão de maior qualidade?! Sendo assim, para nossa pesquisa o contexto estadual tem um significado restrito e específico, qual sejam as variáveis do nível estadual: PIB, alinhamento dos governos estaduais com o governo federal, posição política/ideológica do partido no governo estadual e o partido no executivo do estado.

A análise do contexto estadual para a política de assistência social se justifica por dois motivos. O primeiro diz respeito ao que a bibliografia já desenvolveu até aqui, ou seja, são pesquisas que examinam o caráter eminentemente municipal, local apenas de cada cidade em relação às suas características socioeconômicas e políticas ou como a política se dá na esfera federal principalmente, sem explorar tanto o contexto de região, de estado. Uma vez que somos um país federativo, isso implica em acordos e atuação política também dependente de governos estaduais e não apenas dos municípios em si e União. O segundo motivo é que a descentralização da política de assistência social também requer a atuação dos governos estaduais, embora até a aprovação da Lei nº 12.435/2011 seu papel não tenha ficado definido. Assim, uma análise do que se passa nesse âmbito nos ajuda a compreender se as unidades federativas constituem uma variável para explicar a efetividade das instituições participativas, ainda mais quando passaram grande parte como função incerta, sugerindo que talvez algumas administrações puderam dar mais ou menos importância a essa área.

Mesmo que os conselhos de assistência social sejam do tipo C1 (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016), com maior indução federal, queremos verificar se o contexto estadual tem alguma interferência na qualidade da política. Em primeiro lugar porque essa não é uma área muito explorada nas pesquisas e se descobirmos alguma relação, isso passa a ser significativo para as discussões e as próprias pesquisas;

depois porque a institucionalização não é tudo, a política também se faz nos bastidores, nos acordos, nas articulações que podem estar escondidas nos processos formais, não é absurdo considerar projetos políticos na efetividade do conselho.

No primeiro capítulo nos propomos a apresentar o que a bibliografia especializada no Brasil e fora dele tem chamado de “efetividade das instituições participativas”, quais são as tendências teóricas e pressupostos que embasam pesquisadores na área. Um exemplo disso é pensar que no Brasil, e podemos estender isso para pensar a América Latina, essas discussões sobre efetividade se ligam a um cenário de redemocratização e a volta da legalidade em poder participar livremente da política, já em países europeus e nos Estados Unidos as discussões sobre efetividade da participação da sociedade civil surgem ligadas a uma ideia de crise das democracias representativas e suas instituições. Ainda no primeiro capítulo apresentaremos as metodologias empregadas para pesquisar a questão efetividade das instituições participativas, num primeiro momento há o predomínio das técnicas qualitativas, mas cresce o emprego de metodologias quantitativas na medida que as experiências dessas novas instituições crescem, havendo também muitas pesquisas que empregam análises mistas, com etapas qualitativas e quantitativas.

Em seguida, no segundo capítulo da dissertação, vamos contextualizar a política de assistência social no Brasil, como ela se constituiu, quais são seus princípios básicos e forma de organização e quais serviços são oferecidos. Assim, pretendemos esclarecer os motivos de analisarmos o contexto estadual para a efetividade da participação na gestão da política de assistência social brasileira.

Apresentamos e justificamos nossas hipóteses de trabalho no capítulo três e as variáveis econômicas, políticas, os índices, resultados obtidos e a metodologia empregada, que foi a análise com modelo de regressão multinível, onde se trabalha com agregação de dados e sua hierarquização.

Por fim, as considerações finais sobre o que pesquisamos, o que concluímos, as novas possibilidades e desafios para a continuidade de nosso trabalho.

CAPÍTULO 1: A Efetividade das Instituições Participativas

Segundo Avritzer (2011), o “problema da efetividade” referente à ampliação da participação tem seu possível surgimento nos últimos anos, durante o governo Lula, quando estas formas de participação, que até então tinham um caráter local, ganharam uma dimensão nacional.

O tema da efetividade é pesquisado cada vez mais aqui no Brasil e no exterior, onde:

Dois são os motivos principais pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção desses pesquisadores: o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro. As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas. Neste sentido, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação. Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação (AVRITZER, 2011, p. 13).

Pires et al (2011) também destaca que já se passaram mais de 20 anos desde a constituição de 1988 que consagrou a participação como elemento de gestão e controle das políticas públicas no Brasil. Desta forma, as instituições participativas são uma realidade para os governantes e as políticas públicas do país, assim, não sendo mais uma novidade, é frequente que se pergunte ou avalie se os processos participativos geram melhorias no funcionamento de governos, nas suas políticas e em resultados de qualidade nos serviços e bens públicos. Questionar a efetividade da participação:

[...] força uma aproximação rara (ou ainda pouco exercitada, dada a recente história do objeto) entre o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas. Se, por um lado, o já estabelecido campo oferece manuais, comunidades de profissionais e institutos dedicados a avaliação e análise de políticas públicas, por outro, até muito recentemente, os debates políticos e acadêmicos sobre democracia no Brasil não incorporavam esse legado em suas agendas e, portanto, não se dedicavam à avaliação da participação como instrumento de gestão e política pública (PIRES et al, 2011, p. 349).

Além dessa aproximação entre participação e avaliação de políticas públicas citadas logo acima, segundo Ferro (2015), podemos somar ao debate da efetividade as

teorias da democracia deliberativa² e dos movimentos sociais, assim colocando questões relativas à qualidade do processo deliberativo e o desenho institucional adequado para a tomada de decisões (AVRITZER, 2011). Ainda segundo Ferro (2015), a avaliação dos efeitos da participação tem seguido três linhas de pesquisa.

A primeira linha de pesquisa que identificamos coloca foco nas chamadas instituições participativas (IPs) e atenta para aquilo que denominam “qualidade do processo de participação”. Avalia-se as IPs do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. A segunda, também com foco nas IPs, busca avaliar os efeitos da participação nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Em outras palavras, atenta para os “resultados da participação”, sob a chave das IPs, ou seja, limitada à participação institucional. A terceira promove um deslocamento do objeto de análise que sai das IPs e se centra nos atores sociais. Analisa os efeitos da participação para movimentos sociais e política pública (FERRO, 2015, p. 2).

Tendo em Leonardo Avritzer e seus colaboradores um dos seus principais nomes, a primeira linha concentra seus estudos na compreensão da dinâmica interna das IPs, em como se dá o processo de tomada de decisões³ e a capacidade delas incidirem sobre a política pública, além do contexto em que cada IP se insere e que pode afetar a deliberação, apontando a influência de variáveis como associativismo, projeto de governo e tipo de política pública. Na segunda linha um nome de referência é o de Roberto Rocha C. Pires e seus colaboradores, esta linha procura dimensionar os impactos da participação em um sentido amplo, usando o termo resultados e não efetividade para pensar as mudanças na distribuição de bens e organização política da sociedade, tais como estímulo a novos atores políticos, desenvolvimento de aptidão para atuar na esfera pública e racionalização da administração pública. Por fim, a terceira linha tem como nome importante o de Luciana Ferreira Tatagiba e seus colaboradores, nesta linha o foco não é refletir a efetividade da participação nas IPs, e sim na sociedade civil, principalmente os movimentos sociais, a capacidade dos atores sociais incidirem ou afetarem a política pública, analisando também os efeitos nos repertórios de ação a partir da participação institucional (FERRO, 2015).

² “A democracia deliberativa, nascida da obra de Habermas e, em menor medida, de Rawls, aparece hoje como a principal inspiração crítica às democracias realmente existentes. Seu ideal é que as decisões políticas sejam fruto de uma ampla discussão, na qual todos tenham condições de participar em igualdade, apresentando argumentos racionais, e ao fim da qual haja consenso. Em oposição à vertente anterior, liberal, ela considera que os agentes não estão presos a interesses fixos e são capazes de alterar suas preferências em meio ao debate” (MIGUEL, 2005, p. 8).

³ Considerando variáveis como publicidade, igualdade deliberativa, capacidade de contestação e proposição, capacidade de decisão (FERRO, 2015).

Já Almeida, Carlos e Silva (2015) afirmam que as pesquisas sobre efetividade das IPs têm seguido duas direções: uma na construção de indicadores para medir a qualidade da deliberação, o que significa pensar a realização de ideais como igualdade, inclusão e pluralidade, onde o desenho institucional é muito importante na medida em que controla as decisões, define jurisdição e seleciona participantes; a outra direção investiga o impacto das IPs no funcionamento dos governos e resultados de políticas públicas, se elas têm capacidade de influenciar na melhoria de vida da população, auxiliando na redução da pobreza, por exemplo.

O “problema” ou “questão da efetividade” enfrenta, como podemos perceber até aqui, um múltiplo entendimento do que seria “a efetividade das IPs”, podendo variar de acordo com cada linha teórica, desenhos e objetivos de pesquisa, alguns autores e autoras preferindo até mesmo outros termos, como “impacto” ou “resultados” das IPs ou da participação. Ou seja, há um debate amplo ainda nesta área de pesquisa do que vem a ser o próprio objeto de análise. Por ora, o que resta a cada pesquisador é adotar aquela definição que melhor se adequa às suas possibilidades e objetivos de pesquisa, nesse sentido, também se faz necessária a discussão metodológica de como estudar o fenômeno da efetividade, objeto de discussão da nossa próxima sessão do capítulo.

1.1 Metodologias empregadas na análise da efetividade das IPs.

Dado que o problema da efetividade das instituições participativas é recente, ainda encontram-se dificuldades metodológicas de aferir tal realidade e é no sentido de encontrar soluções para isto que a bibliografia tem se empenhado.

Como vimos na sessão anterior, o debate sobre a efetividade é profundamente influenciado pela teoria da democracia deliberativa que, segundo Abers et al (2009, p. 117), coloca a participação com três funções, a saber: “i) promover a inclusão política; ii) estimular processos deliberativos interativos; e iii) aumentar o controle da sociedade sobre o Estado”. Porém, a mesma autora elenca questionamentos para a operacionalização destas funções em indicadores adequados à pesquisa:

Como medir o nível de inclusão de um sistema decisório? Faz-se necessário criar mecanismos em que toda a sociedade participe diretamente? O papel de representantes nos organismos colegiados é repercutir as posições articuladas pelas suas bases ou se engajar em processos deliberativos e, ao fazer o engajamento, possivelmente mudar de idéia? O controle das políticas

públicas envolve apenas a tomada de decisão estatal ou a influência sobre atores mais amplos na sociedade? (ABERS et al, 2009, p. 117).

Pensando a respeito das dificuldades de pesquisa sobre a efetividade, Avritzer (2009) aponta que a maioria dos estudos sobre participação no Brasil trabalha com amostras muito pequenas que não permitem o conhecimento completo de suas variações. Além do mais, a maior parte dos casos se concentra nas regiões sul e sudeste e num número limitado de cidades, principalmente as capitais Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. Do ponto de vista metodológico, mensurar o impacto das instituições participativas nas políticas públicas e nos governos tem sido tarefa difícil, tanto que a maioria das pesquisas concentra-se em apenas uma cidade ou, quando abarca mais de uma, trabalha com apenas um tipo de instituição (conselhos ou orçamentos participativos, por exemplo) ou sobre alguma política específica, como o conselho de saúde (PIRES; VAZ, 2009).

Outro debate apontado por Abers et al (2009) diz respeito à diversidade das instituições participativas, pensando somente nos conselhos, por exemplo, eles abrangem as mais variadas áreas (saúde, educação, águas, segurança, assistência social, etc.), assim, como seria possível determinar critérios de sucesso para todos? Considerando a variabilidade de áreas, legislações, composição e normas que cada um tem de seguir.

Petinelli (2011) chama a atenção para outro problema em se pensar a efetividade das instituições participativas no que tange à incorporação pelos governos das deliberações destes espaços. Em outros termos, qual seria a capacidade dos espaços participativos de influenciarem a agenda de políticas públicas. A hipótese da autora é de que a resposta varia de acordo com a política pública debatida, o tipo de sociedade civil envolvida e os recursos disponíveis pela instituição política responsável na estrutura dos governos.

Fazendo um resgate da bibliografia produzida sobre as instituições participativas, Pires e Vaz (2009) indicam variáveis que afetam o funcionamento destas: o tipo de partido no poder e a importância da participação em seu projeto político; o engajamento do gestor; o perfil associativo do município; o formato institucional; as mudanças históricas das sociedades civis e políticas que acarretam impacto institucional; situação administrativa e financeira dos municípios; descentralização

administrativa e territorial que permitem maior monitoramento dos projetos aprovados. Pensar a efetividade significa conseguir realizar algum tipo de comparação dos resultados com instituições tão diferentes, “esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos. Este constitui o campo do debate atual sobre efetividade da participação” (AVRITZER, 2011, p. 18). Pergunta-se, no fundo, se é possível estabelecer causalidade e avaliar resultados da participação.

Pensando alguns dos problemas elencados até aqui para trabalhar a efetividade das IPs, sejam eles metodológicos ou de falta de dados, procurarei apresentar daqui em diante como os pesquisadores têm trabalhado e desenvolvido soluções para tais desafios.

Conforme apontam Avritzer (2011) e Pires et al (2011), as metodologias empregadas variam entre qualitativas e quantitativas, podendo até mesmo utilizar as duas formas, portanto mistas. Pesquisas qualitativas com o uso da análise de atas, entrevistas, grupos focais têm sido referência para entender temas, como e quem delibera nas instituições participativas, ajudando a compreender o desenho institucional também, tendo baixa capacidade de generalização, mas ajudando na explicação da dinâmica interna das IPs. Na parte quantitativa as pesquisas têm se preocupado com os resultados nas políticas públicas, para tanto os relacionando através de técnicas estatísticas às IPs, tendo baixa capacidade explicativa da dinâmica interna das instituições, com maior potencial de explicações externas e gerais. Métodos comparativos mistos (qualitativos e quantitativos) têm sido os mais comuns entre as pesquisas, talvez pela falta de banco de dados nacionais ou gerais. Os métodos comparativos utilizam investigação de formação histórica, econômica e política das cidades e o desenvolvimento da participação nas instituições, bem como a criação de índices ou modelos estatísticos, tendo por base a comparação entre municípios e IPs, não se limitam a estudos de caso, também não são capazes de generalizações, mas podendo estabelecer algumas relações de variáveis.

A título de ilustração de pesquisas na área que usam métodos comparativos, o modelo principal até aqui, citamos Pires e Vaz (2009) que realizaram um estudo para mensurar entre 44 municípios de diferentes estados e regiões do Brasil a densidade, diversidade, durabilidade e potencial deliberativo do conjunto de suas instituições

participativas. Para tanto, desenvolveram o IMIP (Índice Municipal de Institucionalização da Participação) e conseguiram estabelecer relações entre o índice e variáveis como IDH, infraestrutura administrativa e desempenho em políticas de saúde e educação. Os autores também aprofundam a investigação comparando os resultados das políticas públicas em pares de cidades participativas e não participativas⁴, com uma técnica chamada de pares contrafactuais onde as cidades escolhidas se aproximam em termos de população, IDH, região, urbanização, índice de GINI que mede a incidência da pobreza, PIB, renda per capita, entre outras variáveis de similaridade como formação política, histórica e econômica, mas com diferenças em algum indicador político. O conceito por trás da técnica de pares é o de aproximação de características estruturais para aferir o impacto da virável política (AVRITZER, 2009; PIRES; VAZ, 2011).

A pesquisa exemplificada acima representa também transformações pelas quais os estudos das IPs vêm passando, de estudos com poucos casos, sem objetivos de avaliação e generalização, a partir do crescimento destes mecanismos políticos há a possibilidade de generalizar, assim a pesquisa quantitativa se apresenta como possibilidade, porém este tipo de pesquisa ainda é pouco utilizado, sendo uma novidade na área. De acordo com Almeida, A. (2011), para as pesquisas quantitativas na área avançarem é necessária a solução de duas questões: a definição de uma variável de tratamento (não pode ser a simples existência ou não de IP) e melhor definição teórica de quais variáveis contextuais impactam as IPs. Sem isso não seria possível estabelecer relações de causalidade, pois a interpretação seria afetada pela falta de precisão.

O atual momento da agenda de pesquisas sobre efetividade das instituições participativas sugere a tentativa de generalizações sobre resultados em políticas públicas e impactos nas decisões dos governos, um cenário de novas experiências metodológicas, e deslocamento do campo qualitativo para o quantitativo. Nosso trabalho se insere aqui, buscando uma metodologia nova para a área, como a análise de regressão multinível discutida no capítulo três, com um banco de dados para quase todos os municípios brasileiros, o que não é comum, pois, conforme citado acima, as amostras costumam ser restritas a algumas localidades. No que diz respeito ao Brasil, há uma concentração de estudos em certos locais e regiões (sul e sudeste), portanto, pouco temos explorado a dimensão estadual que também tem um papel por muito tempo indefinido na política de

⁴ Os autores comparam municípios com variação de quantidade de IPs, variedade delas, número de áreas, tempo de vigência, entre outras características.

assistência social, conforme sugere Silva A. L. N. (2015). Utilizamos variáveis consolidadas na economia, como o PIB, mas também procuramos operacionalizar variáveis políticas em modelo quantitativo, seja pensando os índices já feitos em outras pesquisas ou criando novas variáveis de contexto político, conforme explicamos no capítulo três, para dimensionar o contexto estadual na política de assistência. Assim, trabalhando como novas metodologias para a área e procurando explorar lacunas identificadas no campo, tentamos contribuir com o debate acerca da efetividade das instituições participativas no país.

1.2. Perspectiva internacional sobre a efetividade das instituições participativas.

A questão da efetividade das instituições participativas ou inovações democráticas também é debatida e pesquisada no exterior, sendo assim, apresentamos aqui duas autoras que nos trazem um panorama das pesquisas ao redor do globo e, ao mesmo tempo, propõem caminhos, bases e critérios para orientarem as pesquisas empíricas na área.

Vale destacar aqui o motivo de separarmos a bibliografia da efetividade em nacional e internacional, pois o ponto de partida é diferente para cada uma. Enquanto os autores brasileiros pensam a partir de um contexto de redemocratização e novas possibilidades de participação, os estrangeiros fazem um diagnóstico de descontentamento com as instituições da democracia representativa e a possibilidade de surgimento de um novo modelo onde a sociedade civil é mais ativa, indo além do voto. Outra diferença importante é que a discussão em nosso país é centrada na análise de conselhos e orçamentos participativos, sendo que em âmbito global também surgiram outras experiências de instituições participativas e que envolvem a discussão internacional para definir parâmetros de análise. Feito o esclarecimento, abaixo segue a análise das autoras internacionais.

Geissel (2009) parte da constatação de que muitas democracias têm encarado um mal-estar, uma insatisfação política com a representação e sua capacidade de governar sociedades complexas, o que seria um terreno fértil para as inovações participativas nas democracias. Tais inovações são vistas como meios de incluir cidadãos no processo de formação da vontade política e tomada de decisão.

Porém, as inovações democráticas ao redor do mundo não são um consenso e muitos questionam se, de fato, elas melhoram a qualidade da democracia. No que diz respeito à comprovação empírica, tanto da melhoria ou de um possível impacto negativo sobre as democracias, nada está provado sobre as instituições participativas. Assim, há a necessidade de uma base teórica que sirva de guia para a pesquisa empírica no sentido de comprovar qual é o tipo de alteração promovida por essas novas instituições nas atuais democracias (GEISSEL, 2009).

Ainda de acordo com Geissel (2009), a maioria dos critérios usados para pesquisar as inovações democráticas encaram cinco problemas. Em primeiro lugar os conceitos utilizados são muito abstratos, impossibilitando a pesquisa empírica; ou não têm base teórica; há uma confusão entre critérios para avaliar o sucesso das instituições e os pré-requisitos para o sucesso delas; alguns critérios podem ser problemáticos de serem medidos, como a *accountability* dos participantes nas inovações; por fim, efeitos *ex ante* e *ex post* não são apropriadamente diferenciados, como no caso de um limite imposto pelo regimento da instituição participativa.

Por fim a autora sugere, baseada na literatura revista e em estudos de Easton e Fritz W. Scharpf, uma base compreensiva com quatro dimensões a serem consideradas como critérios nos estudos sobre efetividade das inovações democráticas. Em primeiro lugar *Input e legitimacy* que serviriam para avaliar a responsividade, as conexões entre cidadãos e representantes; *throughput e process* que deve incluir indicadores que avaliam a transparência e qualidade deliberativa da participação; *output e effectiveness* dizem respeito à capacidade do sistema político de resolver problemas coletivos e alcançar objetivos coletivos; o quarto critério é *civic education e civic skills*, onde se avaliam indicadores de cultura política, se os cidadãos aceitam os princípios democráticos.

Dentro do cenário internacional, Pogrebinschi (2015) também aponta a importância de se avaliar a qualidade da democracia dentro de uma perspectiva do aumento do desencanto e do descontentamento com as instituições democráticas. Embora haja o diagnóstico de declínio da confiança nas instituições representativas, não está claro qual seria o melhor modelo para uma boa democracia que retome a confiança e a melhore, mas a autora defende que precisamos de coisas novas, para além dos partidos políticos, um sistema que permita participação e competição para além das

eleições. Desta forma, novos desenhos institucionais têm sido implementados por governos democráticos ao redor do mundo com o objetivo de aumentar a participação cidadã no processo político de tomada de decisão nas mais diversas áreas. No entanto, os estudiosos do tema ainda não conseguem responder o que faz as inovações democráticas efetivas e se têm algum impacto na qualidade da democracia.

A respeito das pesquisas sobre o impacto das inovações democráticas, há um pequeno número de pesquisas empíricas comparativas e poucos estudos de caso que se limitam a uma escala pequena, local. Muitas dimensões da qualidade da democracia ainda precisam ser desenvolvidas e não há um critério objetivo para analisar a diversidade de desenhos institucionais. Tais aspectos ainda deixam aberta a questão se as inovações podem impactar a macropolítica e se têm efeito sobre a qualidade da democracia. As próprias pesquisas que tentam avaliar a qualidade das democracias desprezam, muitas vezes, a existência das inovações democráticas e sua relação com as instituições da democracia representativa. O avanço nas pesquisas também depende de um novo conceito de participação que não privilegie somente a dimensão eleitoral, segundo Pogrebinschi (2015), a maioria dos índices e *surveys* sobre democracia definem participação primordialmente como votar e os mecanismos de democracia direta são raramente medidos, sendo que a maioria das inovações democráticas é resultado de governança entre representantes eleitos ou administradores públicos e a inclusão de cidadãos e organizações da sociedade civil. Os cidadãos passam a ter papel no desenho, implementação e controle sobre políticas públicas. Um novo conceito de participação também não pode ser entendido como algo informal ou não institucional, até porque os novos modelos participativos apresentam desenhos institucionais variados e que não são mecanismos de contestação nem opostos à representação necessariamente.

Pogrebinschi (2015) também propõe critérios para se avaliar as inovações institucionais, seriam três: o primeiro é *feasibility*, onde se avaliam regras e procedimentos das inovações democráticas; em seguida *inclusiveness* para pensar as oportunidades de participação dos grupos sociais a partir de classe, gênero, cor, entre outros marcadores; por fim *effectiveness* para medir o sucesso e impacto das inovações através de leis e políticas aprovadas que sejam congruentes com suas decisões e orientações.

A mesma autora sugere ainda critérios para se avaliar o impacto das inovações democráticas sobre a qualidade da democracia, para tanto se deve mostrar conexões entre a participação e outras dimensões democráticas, no sentido de deixarem os canais representativos mais competitivos, responsivos e que contribuam para maior equidade social, tal proposta está baseada em trabalhos de Leonardo Morlino⁵ e Robert Dahl⁶. A responsividade é baseada na emissão prévia de mensagens por cidadãos e o governo é responsivo se adota políticas que são sinalizadas como preferidas pelos cidadãos, tal questão poderia ser medida por impacto da política (aquelas que traduzam as preferências dos cidadãos); a congruência entre leis e políticas com o que foi deliberado nas inovações democráticas e a representação substantiva que está ancorada na ideia de impulsionar a representação de grupos minoritários. Já a competição é entendida a partir de medidas que averiguem a pluralidade, ou seja, o surgimento de novos grupos políticos organizados e o empoderamento dos já existentes; a informação diz respeito à capacidade das inovações democráticas de resolverem problemas na área que ajudem a aumentar o número de informações para governos a respeito das preferências dos cidadãos e facilitar a tomada de decisões; a multidimensionalidade aborda questões relativas à capacidade das inovações democráticas introduzirem novas questões para os governos e legisladores. Por fim analisar o impacto das inovações institucionais sobre a democracia no que tange à equidade social, são apresentados três níveis de medida nesse quesito, o primeiro é redistribuição que tenta analisar alocação dos recursos estatais, entrega de bens públicos, acesso a serviços públicos e alocação de prioridades orçamentárias; em segundo o reconhecimento e constituição de direitos legais a identidades de novos grupos sociais ou minoritários; por fim a inclusão que se concentra sobre programas sociais de redução da desigualdade e pobreza (POGREBINSCHI, 2015).

Pelo que explicitamos neste capítulo, é possível perceber que os autores do “problema da efetividade” ainda buscam as melhores metodologias a serem empregadas nos estudos, o que é natural numa área de recente desenvolvimento dentro da ciência política. Certamente há uma lacuna aí para ser trabalhada e aprimorada, o campo de

⁵ As obras citadas são: Morlino, L., 2011. *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press; Morlino, L. and Katz, G., 2013. *What Qualities of Democracy in Latin America? A Report for IDEA*. Rome: IDEA.

⁶ As obras citadas são: Dahl, R.A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press; _____. 1972. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.

pesquisa ainda é de caráter exploratório, procurando avanços e consolidações, necessitando novas pesquisas e debates. Mais uma vez, é onde nos situamos, como uma pesquisa de experimentação que apresenta uma nova metodologia empírica no campo, como a análise multinível. O momento é justamente de encontrar metodologias de capacidade mais generalizante e empírica, que ajude assim a construir variáveis quantitativas para um setor que até então foi dominado por metodologias qualitativas que exigem outro tipo de abordagem e têm um alcance de dinâmicas internas, de explicações locais e menos generalistas. Tanto as bibliografias nacionais quanto internacionais apontam para uma nova fase das pesquisas que caminham justamente para a análise quantitativa, exploratória, generalizante e à procura de novos parâmetros ou variáveis.

CAPÍTULO 2: Política de Assistência Social

A política de assistência social foi regulamentada a partir da constituição de 1988, pela lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, intitulada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS⁷), novos conceitos e modelos de assistência social passaram a vigorar no Brasil, sendo esta colocada como direito de cidadania, com vistas a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. A assistência está dentro do sistema de seguridade social, junto da saúde e da previdência social, serviços mantidos com impostos como a COFINS⁸, além de previsão orçamentária dentro dos municípios, Estados e da União, garantia da Constituição de 1988, artigo 195⁹ (BRASIL, 2004).

O SUAS é o sistema único de assistência social, responsável por oferecer os serviços da política de assistência social. O sistema teve sua deliberação na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília, em dezembro de 2003. Ele está dentro da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que por sua vez está vinculada ao MDSA¹⁰ (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário). A assistência social ainda conta com uma rede de conselhos que operam desde os municípios até o CNAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005).

Nos documentos oficiais, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a ideia de implantar um sistema de assistência social visa estabelecer normas jurídicas universais, uma política de Estado de direito que rompa com práticas de protecionismo, assistencialismo ou clientelismo presentes na vida social. O sistema de assistência social é planejado para ser descentralizado, dividindo responsabilidades entre municípios, estados e União na implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. A política de assistência social deve contar com a participação popular

⁷ “Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

⁸ A COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social -, foi instituída pela Lei Complementar 70 de 30/12/1991.

⁹ Nas conferências da assistência social, argumenta-se, pelo menos em quatro edições, que a vinculação ideal do orçamento da seguridade social para a assistência deveria ser de, no mínimo, 5% (PNAS, 2004).

¹⁰ O ministério foi criado em fevereiro de 2004 como MDS, suas iniciativas na política de proteção social teriam tirado 14 milhões de pessoas da condição de pobreza (DEFOURNY; NOLETO, 2009, p. 9-10). Porém, o governo de Michel Temer uniu o MDS com o Ministério de Desenvolvimento Agrário em maio de 2016, passando a ser chamado pela sigla MDSA.

através dos conselhos que deliberam e fiscalizam, bem como das conferências que têm o papel de avaliar a situação da assistência e definir suas diretrizes.

Vencer a centralização da política é vista como um dos desafios na área de assistência, assim como a implementação de serviços de transferência de renda, serviços socioassistenciais e ações intersetoriais implementadas de forma compartimentalizada, quando deveriam ser articuladas (MAGALHÃES, 2009). Há de se considerar ainda as desigualdades sociais e territoriais de um país tão grande quanto o Brasil; diferenças da capacidade das prefeituras e estados em cumprirem com suas obrigações, sejam financeiras ou administrativas; há o diagnóstico da falta de profissionais qualificados na área e necessidade de capacitação constante dos que já atuam na política; além de pensar a importância do uso das tecnologias de informação para monitoramento e avaliação da política dentro de um sistema (JACCOUD, 2009).

O lugar de efetividade da política de assistência é a cidade, porém, a descentralização administrativa implicou também a responsabilidade a municípios e estados de fazer avaliação e monitoramento para subsidiar a tomada de decisões. Acontece que a maioria dos municípios no Brasil é de pequeno porte¹¹, com capacidade limitada para desenvolver diagnósticos, avaliação e monitoramento. Assim, a avaliação da política de assistência não é regular; quando feita pela União, procura responder questões maiores, deixando de lado o local. É necessário um sistema de informação gerencial que dê subsídios aos gestores locais também, com registros regulares e corretos de dados, dessa forma, passa a ser possível a construção de indicadores (VAITSMAN, 2009).

O foco de ação da política de assistência se divide em três partes. A primeira é pensar os serviços de assistência social dentro do território dos municípios, tentando entender a dinâmica de cada localidade e suas necessidades, uma vez que são a unidade menor da administração pública, bem como local de vínculos e vivências dos usuários da proteção social. Os municípios também são identificados como centros de produção das desigualdades e precarização da vida social, por isso sua importância na atualidade.

¹¹ De acordo com os dados populacionais do IBGE 2010:
Municípios de Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes;
Municípios de Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes;
Municípios de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes;
Municípios de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes;
Metrópoles mais de 900.000 habitantes.

Em segundo lugar, a família é vista como muito importante no primeiro apoio às pessoas, além de local de socialização e proteção, portanto deve-se procurar manter e, ou, fortalecer os vínculos familiares. Por fim, tentando romper com práticas chamadas de assistencialistas e clientelistas, procura-se estimular a aquisição de autonomia dos indivíduos, entendendo que é função da política de assistência desenvolver capacidades nos usuários, como a preparação para o trabalho, nesse sentido, a política deve ser intersetorial, atuar com órgãos de outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, trabalho) para atingir o objetivo de autonomia e prevenção a riscos dos indivíduos (BRASIL, 2004).

Uma das importantes marcas do SUAS é seu caráter não contributivo, ao contrário da previdência social, que também faz parte do sistema nacional de seguridade, o usuário não precisa contribuir diretamente para usufruir dos serviços disponibilizados, como explicado acima, a fonte orçamentária do sistema está ligada ao pagamento de impostos. A assistência social é um direito independente de contribuição específica ou direta do cidadão (BRASIL, 2005).

De maneira sintética, a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 (NOB/SUAS), define os eixos de gestão do sistema assim:

- a. Precedência da gestão pública da política;
- b. Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c. Matricialidade sociofamiliar;
- d. Territorialização;
- e. Descentralização político-administrativa;
- f. Financiamento partilhado entre os entes federados;
- g. Fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
- h. Valorização da presença do controle social;
- i. Participação popular/cidadão usuário;
- j. Qualificação de recursos humanos;
- k. Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2005, p. 14).

O público alvo da assistência é o atingido pela pobreza e indigência nas cidades, prejudicados por baixa escolarização, vítimas de trabalho infantil, idosos e pessoas com deficiência sem apoio ou condições de se manterem. De acordo com PNAS:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p.33).

Para tais usuários, a política de assistência tem como objetivo oferecer serviços, programas, projetos, benefícios, proteção social, bem como contribuir com sua inclusão social e assegurar convivência familiar e comunitária.

O SUAS oferece a seus usuários dois tipos de proteção. A primeira é a proteção social básica, realizada pelos Centros de Referência da Assistência Social¹² (CRAS), com o objetivo de prevenir riscos, desenvolver potencialidades e fortalecer vínculos familiares ou comunitários. Os CRAS atendem pessoas em situação de pobreza, privação e fragilização de vínculos. São oferecidos serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, bem como benefícios de prestação continuada (BPC)¹³ e eventuais.¹⁴ Ainda sobre a proteção básica, ela deve ser feita de forma articulada com outras políticas públicas locais para superar a vulnerabilidade e prevenir situações de risco (BRASIL, 2005).

¹² O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (MDS, 2015).

¹³ O Benefício da Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 anos), que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário-mínimo vigente.

¹⁴ São benefícios da Política de Assistência Social, de caráter complementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Os Benefícios Eventuais são assegurados pelo art. 22 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, e integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A segunda forma de proteção do SUAS é a especial, ofertada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social ¹⁵(CREAS). Os serviços são voltados a indivíduos em condições de ameaça ou violação de direitos como abandono, maus tratos, abuso, trabalho infantil, entre outros. A proteção especial se divide ainda em dois tipos, a de média complexidade: quando os vínculos familiares ainda não foram rompidos; e a de alta complexidade, quando pessoas ou famílias se encontram sem referência (casos de ameaça, sem núcleo familiar ou vínculo comunitário) e precisam de apoio integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido (BRASIL, 2005).

Para termos uma noção do tamanho e da complexidade da política de assistência social no Brasil, estima-se que os serviços da área sejam prestados por mais de 30 mil instituições sem fins lucrativos, com a contratação de mais de 226 mil profissionais (PAES-SOUSA, 2009). Embora com tanta gente envolvida, Paes-Sousa (2009) menciona que grande parte dos orçamentos municipais na área de assistência vai para a inscrição da população elegível em programas de transferência de renda como o BPC e o Bolsa Família (BF).

Nossa pesquisa se insere nessa área de política pública a partir da ideia de descentralização das responsabilidades de manutenção e gestão entre municípios, unidades federativas e o governo federal. Pois foi só com a Lei nº 12.435/2011 que as atribuições dos governos estaduais na política de assistência social ficaram claras, constituindo as unidades federativas como fornecedoras de complementariedade técnica e financeira aos municípios, não obrigadas a executarem os serviços socioassistenciais, a menos que uma situação emergencial se apresente. Na medida em que os estados possuem funções complementares e residuais, lhes resta uma grande autonomia de ação em relação à política de assistência social. Conforme demonstra Silva, A. L. N. (2015), os estados atuam de forma diferente dentro de um mesmo sistema nacional, considerando variáveis distintas que dizem respeito a aspectos financeiros,

¹⁵ O CREAS busca construir um espaço para acolhimento dessas pessoas, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, priorizando a reconstrução de suas relações familiares. Dentro de seu contexto social, deve permitir a superação da situação apresentada. Os serviços ofertados nos CREAS são desenvolvidos de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas. Realiza ações conjuntas no território para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação vivida. Os CREAS podem ter abrangência tanto local (municipal ou do Distrito Federal) quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento (OBSERVATÓRIO CRACK, [201-]).

administrativos e políticos da assistência social. Em outras palavras, o autor aponta que os estados aplicam valores diferentes para o custeio da política de assistência¹⁶; disponibilizam uma quantidade diferente de funcionários com nível superior para o serviço e alguns sequer possuem secretaria exclusiva para a assistência social¹⁷; ainda os conselhos apresentam poder de influência sobre as decisões da política de assistência em níveis diferenciados¹⁸.

De tal forma que, a implementação das políticas do SUAS, e de outras áreas de políticas públicas também, depende do que ocorre em cada estado pois existem diferenças de capacidade, de competências para coordenar a política, dependendo também das relações políticas em cada unidade federativa com a União. Neste sentido, o sistema federativo impõe um jogo de demandas e barganhas entre partidos, políticos, líderes locais, poder executivo, poder legislativo, governo federal, estadual e municipal que mexe com os ritmos, recursos, disponibilidades que vão desde aplicação de dinheiro a disponibilidade de funcionários. Ou seja, a formação de uma “vontade política” para levar a cabo uma proposta passa por um complexo sistema federativo que deixa autonomia e espaços de negociação a diferentes atores, em especial aqueles localizados nos estados pela pouca definição de suas prerrogativas na área de assistência social (SILVA, A. L. N. 2015; PALOTTI, 2009; ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2013).

Portanto, diante do que foi apresentado sobre a política de assistência social no Brasil em relação ao diagnóstico de capacidades e recursos diferentes dos estados e relativa autonomia de ação; bem como o que já foi mencionado no capítulo um sobre as pesquisas de efetividade das instituições participativas centradas na análise de municípios, com uma amostra mais restrita; considerando a tendência de pesquisas na área para generalizações quantitativas e propostas de novos desenhos de trabalho, queremos entender se e como o contexto das unidades federativas, em sentido econômico e político, impacta nos resultados que a participação tem para a qualidade da gestão nas cidades.

¹⁶ Estados como Pará, Amapá e Distrito Federal destinaram pouco mais de 3% da sua despesa líquida para a assistência social em 2011; enquanto Mato Grosso, Roraima, Piauí e Pernambuco investiram abaixo de 0,4% (SILVA, A. L. N. 2015, p. 1179).

¹⁷ Em 2011, apenas Roraima, Acre, Para, Amapá, Alagoas e São Paulo possuíam órgão gestor exclusivo para a assistência social.

¹⁸ O autor trabalhou com o Índice de Capacidade Institucional para medir o nível de influência do conselho de assistência social na política em cada estado. Os estados que apresentaram alto valor (1 ponto) no índice foram Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal (SILVA, A. L. N, 2015, p. 1186).

A seguir, no capítulo três, explicitamos como operacionalizamos nossos objetivos em variáveis que incluem a participação e gestão da política de assistência social nos municípios e a relação com variáveis econômicas e políticas de contexto estadual.

CAPÍTULO 3: A influência do contexto estadual na política municipal de assistência social.

Temos como objetivo em nossa pesquisa analisar se existe algum fator contextual que afeta a forma como a participação impacta a eficiência da gestão onde os municípios estão inseridos, usamos como referência para tanto o nível estadual. Portanto, não se trata de pensar os municípios isolados, ou dentro de suas regiões como análises anteriores já fizeram (ALMEIDA; CALOS; SILVA, 2014), tomamos então como ponto de análise os municípios dentro do contexto socioeconômico e político dos estados, analisando a relação entre a melhor gestão da política de assistência com a participação, o PIB, o partido político no comando estadual, entre outras¹⁹.

A decisão por analisar os municípios nos contextos estaduais se deve ao fato de ser algo ainda pouco explorado, geralmente as pesquisas sobre participação recaem na discussão municipal ou sobre a forma da política elaborada na esfera federal. Vale considerar também que a política de assistência tem como princípio a descentralização, cabendo assim funções aos estados da federação que cumpram algum papel na promoção dessa política. Assim, analisando variáveis de contexto estadual teremos uma noção de como essas unidades da estrutura política interferem na efetividade.

Vale lembrar que somente com a Lei nº 12.435/2011 as atribuições dos governos estaduais na política de assistência social ficaram definidas, constituindo os estados como fornecedoras de complementariedade técnica e financeira aos municípios, não obrigadas a executarem os serviços, exceto no caso de uma situação emergencial. Na medida em que os estados possuem funções complementares e residuais, há uma grande autonomia de ação em relação à política de assistência social.

Conforme apontado no capítulo dois, ainda temos de considerar uma “vontade política” para levar adiante políticas públicas que passam por um complexo sistema federativo que proporciona autonomia e espaços de negociação a diferentes atores, especialmente aos localizados nos estados pela pouca definição de suas prerrogativas na área de assistência social (SILVA, A. L. N. 2015; PALOTTI, 2009; ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2013).

¹⁹ As variáveis aqui citadas serão devidamente justificadas e melhor explicadas logo abaixo, no item 3.1.

Levando em conta os elementos apontados acima, a metodologia utilizada para interpretar os dados é a análise multinível, algo novo também nesse campo de pesquisa da efetividade das instituições participativas, um tipo de ferramenta estatística que trabalha com agregação de dados, no nosso caso a agregação dos dados dos municípios em estados, e que também não considera a independência dos dados (a independência das observações é um pressuposto básico em outros tipos de análise estatística), uma vez que estão relacionados nos agregados em diferentes níveis. Para exemplificar, caso fossemos estudar o desempenho de um aluno na escola, poderíamos levar em consideração vários níveis agregados que se relacionam a ele: a turma, o tipo de escola, os professores (LAROS; MARCIANO, 2008).

Adotar uma metodologia multinível, portanto, significa identificar que um fenômeno é explicado por variáveis em diferentes níveis, algo comum nos objetos de pesquisa das ciências humanas. Sendo assim, do ponto de vista teórico também há variedade para as explicações, não ficando presas a apenas um tipo de perspectiva, podendo agregar narrativas do campo individual ou institucional, no nosso caso usando variáveis de nível municipal, o índice de participação, e estadual, como o PIB (PUENTE-PALACIOS; LAROS, 2009).

Em síntese:

Importantes propriedades dos modelos lineares hierárquicos permitem que a variabilidade da variável resposta: (a) seja explicada através de variáveis preditoras incluídas em diferentes níveis hierárquicos e (b) possa quantificar em cada nível, tal que a proporção da variabilidade explicada possa ser comparada diretamente. Assim, as análises multiníveis apresentam estimativas mais fidedignas, uma vez que não assumem erroneamente o pressuposto de independência entre as observações das unidades pertencentes a um agregado, como ocorre nas análises contextuais e naquelas com observações repetidas (TELES SANTOS et al, 2000, p. 89).

3.1 Variáveis que compõem o modelo.

O modelo estatístico será apresentado a seguir, por ora nos ocuparemos em sumarizar a modelagem multinível. A variável Índice da Gestão Municipal (IGM) foi utilizada como dependente no teste, pois é nossa medida de efetividade na política de assistência social dos municípios brasileiros. O Índice de Gestão Municipal (IGM)²⁰ foi desenvolvido durante a pesquisa A Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social, desenvolvida pelos professores Carla Almeida (UEM), Euzeneia

²⁰ As variáveis que compõem o índice estão na parte de anexos do trabalho, página 65.

Carlos (UFES) e Rafael da Silva (UEM) entre 2014 e 2015. O objetivo era avaliar a efetividade das instituições participativas de controle social sobre a política de assistência social e a qualidade das administrações públicas nos municípios brasileiros, ou seja, investigar se a participação medida por um indicador explicado abaixo, o IEP, tinha alguma relação com a qualidade da administração da política nos municípios que, por sua vez, seria medida por outro índice, o Índice de Gestão Municipal (IGM).

O IGM tem como objetivo avaliar a efetividade, qualidade e competência da gestão realizada pelo governo municipal sobre as políticas de assistência social. Nesse nível foram colhidos dados (Censo SUAS 2012)²¹ referentes à atuação da gestão municipal em relação à organização dos funcionários, suas funções, sobre as suas condições de trabalho e profissionalização. A análise do IGM é essencial para mensurar a qualidade das gestões municipais sobre as políticas de assistência social dos municípios.

O IGM é padronizado em valores que variam de 0 a 1, onde 1 representaria a excelência da gestão e 0 o pior desempenho²². O índice foi aprovado pelo teste estatístico de consistência *alpha de cronbach*, obtendo valor de 0,641 quando o mínimo exigido é de 0,60. Os valores ainda foram categorizados em baixa intensidade (até 0,33), média intensidade (entre 0,34 a 0,66) e alta intensidade (maior do que 0,67), indicando a variação na qualidade da gestão. Porém, não foi possível dividir este índice em subníveis, algo que foi feito para o indicador de qualidade da participação explicado adiante (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2016).

Considerando o que documentos oficiais como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) definem sobre a

²¹ O Censo SUAS é realizado anualmente e coleta informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos realizados na esfera de ação do Sistema Único da Assistência Social. Um dos principais instrumentos de Vigilância Socioassistencial, o Censo SUAS fornece dados e informações que possibilitam conhecer melhor a estrutura de funcionamento do SUAS, especialmente sobre demandas apresentadas, articulações com outras políticas setoriais, perfil dos recursos humanos e capacidades de ofertas da rede socioassistencial em âmbito nacional. Estão disponíveis as seguintes bases de dados: CRAS, CREAS, Centro Pop, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Gestão Municipal e Gestão Estadual (REDE SUAS, 2017).

²² Para os testes deste trabalho o índice foi recodificado, multiplicado por dez, passou a variar entre 0 e 10 pontos. O objetivo da recodificação é facilitar a leitura dos resultados que aparecem no capítulo três. Se ficassem no formato decimal (0,1), o impacto na explicação das análises seria todo assim, agora, a escala será referente a números inteiros (1).

gestão da política de assistência social, ou seja, que deve ser descentralizada, capaz de produzir avaliação e monitoramento para planejamento da política, articulada com outros órgãos de políticas públicas e com recursos humanos capazes e em constante aperfeiçoamento, foram selecionadas variáveis que contemplam estes quesitos para formar o IGM, nas palavras dos próprios autores:

Indicadores sobre: a) a estrutura institucional da gestão municipal, contemplando dados sobre o grau de complexidade e de institucionalização administrativa da gestão, o grau em que a gestão está organizada para produzir indicadores, diagnósticos e informações para planejar ações, o grau de articulação da gestão com outros órgãos da rede estatal envolvida na produção e no controle da política pública; b) a estrutura de oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, contemplando dados sobre a quantidade e a variedade de serviços e benefícios para os quais a gestão se organiza para ofertar de acordo com o que estabelece a PNAS; c) a estrutura de recursos humanos, contemplando dados sobre a quantidade, a qualificação e o tipo de vínculo empregatício dos trabalhadores disponíveis para a gestão da política de assistência social e para os serviços e unidades de atendimento aos usuários (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2015, p. 9).

De forma sintética, as variáveis do IGM contemplam quatro dimensões: condições da gestão municipal; oferta de serviços e benefícios socioassistenciais; estrutura de recursos humanos; e nível de envolvimento da política de assistência social com as ações de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2016).

O Índice de Efetividade da Participação, IEP, também foi construído na pesquisa A Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social. O IEP²³ é composto por três níveis que o estruturam em um índice geral. O nível um se estabelece pelo grau de institucionalização, a forma como os Conselhos de Assistência Social estão organizados, se estão instituídos por lei, se possuem regimentos e estrutura física para funcionarem. Quanto à deliberação, que compõe o segundo ponto do índice, avalia-se a capacidade de ação e determinação de cada Conselho, ou seja, sua força política decisória e de influência dentro do arranjo governamental. Por último, temos como característica base a representatividade dentro dos conselhos, procuramos aqui a composição representativa dos segmentos da cidade e em que medida essa composição representa a sociedade civil, por conseguinte a qualidade dessas instituições participativas nas gestões municipais.

²³ As variáveis que compõem o índice estão na parte de anexos do trabalho, páginas 63 e 64.

Quanto ao grau de institucionalização, os autores acreditam que é um preditor da capacidade do conselho de tomar decisões independentes dos partidos políticos que ocupam o governo. A institucionalização está ligada à formalização das regras de funcionamento e aos recursos disponíveis para cumprir com a burocracia de gestão. Nesse sentido, as variáveis escolhidas têm relação com o enraizamento da instituição, acúmulo de conhecimento organizacional, recursos humanos e materiais para o desempenho de funções (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2015).

O grau de deliberação do índice procura medir a incidência dos conselhos nas decisões da política de assistência social, além da qualidade do debate onde essas decisões foram geradas. Assim, há preocupação em selecionar variáveis que apontem a capacitação do debate, como a existência de comissões internas nos conselhos. Há preocupação em medir também se o conselho dialoga com seu entorno, seja com outras instituições estatais ou da sociedade civil. As variáveis desse nível estão relacionadas, portanto, aos procedimentos e condições que orientam as decisões, a incidência do conselho na política e as conexões do conselho de assistência social com outras entidades (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2015).

Já o nível representação do IEP procurar aferir a qualidade da representação dos conselhos de assistência, bem como a publicização das suas ações para a sociedade. Ou seja, se ele é mais aberto, democrático e transparente na formulação da política (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2015).

Por fim, o índice também passou pelo teste estatístico de consistência chamado *alpha de cronbach*, obtendo valor de α 0,692, quando o mínimo exigido é de 0,60. Os valores foram padronizados entre 0 e 1 para as variáveis, onde quanto mais próximo de 1, melhor é desempenho do conselho, seja para o índice agregado ou para cada um dos seus três níveis²⁴. A base de dados é o Censo SUAS de 2012 (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2016). O IEP foi usado como variável independente no modelo, uma vez que o objetivo é saber quanto a participação impacta a gestão nos municípios.

²⁴ Para os testes o índice também foi recodificado, multiplicado por dez, passou a variar entre 0 e 10 pontos. O objetivo da recodificação é facilitar a leitura dos resultados que aparecem no capítulo três. Se ficassem no formato decimal (0,1), o impacto na explicação das análises seria todo assim, agora, a escala será referente a números inteiros (1).

Pires e Vaz (2009) apontam que as pesquisas têm usado variáveis de contexto econômico para entender o funcionamento das instituições participativas. Além disso, na pesquisa A Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social (2014) foi percebido que nas regiões mais ricas do país, como a Sul e Sudeste, os resultados da participação e gestão da política tendiam a ser melhores em comparação às outras regiões (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015). Considerando então que as pesquisas têm sugerido a relevância de aspectos econômicos para entender a efetividade das instituições participativas, trabalhos aqui com a variável PIB.

O PIB per capita estadual foi retirado da base de dados do IBGE (2012), como uma variável de contexto econômico que aglomera os municípios dentro de um território. A variável passou por uma recodificação, originalmente ela é apresentada em milhar, exemplo 19.462,61, e foi dividida por mil para ficar em dezenas, exemplo 19,46. O objetivo da recodificação é facilitar a leitura e entendimento dos dados do modelo.

Conforme sugerido pela bibliografia trabalhada até aqui, esperamos que o efeito do PIB sobre a efetividade seja positivo, ou seja, que quanto maior a riqueza de uma localidade, melhor seja seu resultado no índice que mede a qualidade da gestão, pois onde há mais recursos, há maior possibilidade de se investir em contratações, equipamentos, condições técnicas melhores, investimento em capacitação, desenvolvimento de parcerias e demais serviços e bens que complexificam o sistema e atendem melhor os usuários (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2014; SILVA, A. L. N. 2015; PIRES; VAZ, 2009).

Há uma grande aposta da bibliografia da efetividade da participação, principalmente pautada em pesquisas de caráter qualitativo, de que variáveis de contexto político afetam o desempenho das instituições participativas. As variáveis de cunho político geralmente são associadas ao partido no poder que é engajado com a participação e os movimentos sociais. No caso brasileiro, especialmente, tal associação ocorre fortemente ligada à ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) em prefeituras (onde criaram, inclusive, os orçamentos participativos) e depois no governo federal (em 2003), com o presidente Lula, marcado por uma segunda onda de expansão dos conselhos pelo país. Indicando também que governos e, ou, partidos tidos como postura ideológica à esquerda favoreceriam o desenvolvimento das instituições participativas, contribuindo para sua maior efetividade (PIRES; VAZ, 2009; ROMÃO, 2010;

AVRITZER, 2011; SILVA, A. L. N. 2015). Considerando esse debate no desenvolvimento das pesquisas sobre a efetividade da participação, incluímos no nosso modelo três variáveis de contexto político nos estados: alinhamento do governo estadual com o federal no período de 2011 a 2014 (governo federal comandado por Dilma Rousseff, do PT), o partido no poder do governo estadual e o enquadramento ideológico do partido (se de esquerda, direita ou centro).

A variável alinhamento busca aferir se o governo estadual do período de 2011 a 2014, tempo referente às variáveis dos nossos bancos de dados, fazia parte da base de apoio do governo federal da época, se participava da mesma coligação. Sendo assim, uma variável dicotômica, distinguindo governos estaduais alinhados ou não ao federal. Os dados foram buscados na base do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nossa expectativa com essa variável é que haja uma associação positiva entre o alinhamento dos governos e melhoria no IGM, que no caso mede a efetividade dentro da gestão nos municípios, pois, como apontam Arretche (2004) e Palotti (2009), dentro de um sistema federativo o governo federal tenta induzir as políticas aos estados que possuem relativa autonomia, isso envolve negociações para que projetos sejam colocados em prática, e na medida que os governos são da mesma base, acreditamos que o processo seria facilitado, assim como se não houver apoio do governo estadual ao federal, pode haver resistência local para a implementação da agenda federal, o que prejudicaria uma política onde a efetividade depende do incentivo de participação local.

Já a variável posição política buscava distinguir os governos estaduais dentro do espectro ideológico, numa divisão simples entre esquerda, centro e direita. A partir do levantamento dos dados no portal do TSE, averiguamos os partidos dos governos estaduais no mandato de 2011 a 2014, que compõem a variável partido estadual, posteriormente os posicionamos ideologicamente. São poucos os partidos com governadores para o período, cinco governadores do PMDB; cinco do PT; oito do PSDB; dois do DEM; um do PMN; e seis do PSB. Foram classificados como partidos de esquerda o PT e PSB; de centro o PMDB e o PMN; e de direita o PSDB e o DEM. O posicionamento ideológico dos partidos foi feito considerando a coligação feita para a campanha em 2010, o que os partidos dizem em seus documentos oficiais e sua formação histórica, bem como a análise feita por Scheeffler (2017) a respeito da posição de cada sigla. Temos ciência de que é campo delicado e que suscita muita polêmica. Apontamos aqui anteriormente que a bibliografia considera o partido no poder e sua

postura ideológica como possíveis explicações para maior efetividade da participação nas políticas públicas por incentivar mecanismos alternativos à representação e que pluralizam os atores políticos, ou seja, esperamos então que o partido no poder tenha algum resultado positivo no valor do IGM, claro, se ele for de esquerda também, que no nosso caso seriam estados comandados por PT e PSB à época.

3.2 Resultados e discussão do modelo multinível.

Chegamos ao final deste trabalho com duas questões centrais e suas hipóteses. Questão um: o impacto da efetividade da participação sobre a gestão na política de assistência social depende do contexto estadual? Hipótese: sim, os efeitos da participação na gestão da política de assistência social dependem dos contextos onde os municípios estão inseridos. Questão 2: qual o impacto do contexto econômico e político sobre o efeito da participação sobre a gestão da política de assistência social no Brasil? Hipótese: o desenvolvimento econômico e o partido no poder potencializam o efeito da participação sobre a gestão da política de assistência social no Brasil.

Apesar de ser uma política pública nacional, a assistência social é descentralizada, o que implica obrigações ao governo federal, aos estados e aos municípios. Ao mesmo tempo, o Brasil é um país heterogêneo no que diz respeito à forma como suas regiões se desenvolvem, algumas apresentam indicadores socioeconômicos melhores do que outras, bem como a própria formação política em cada localidade apresenta distinções. Tanto é assim que os indicadores como IEP e IGM apresentaram valores bastante distintos, variando conforme as regiões do país, o porte do município, a riqueza local, algo já verificado com as pesquisas anteriores (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2014; 2015; 2016)²⁵. Além disso, conforme mencionado anteriormente, a bibliografia da efetividade tem apontado para variáveis locais como explicativas da qualidade de bens e serviços ofertados pelas políticas públicas que contam com a participação da população. Nesse sentido, discutimos aqui se fatores econômicos e políticos dos estados ajudam a explicar a efetividade na política de assistência social. Para dar um exemplo, Silva A. L. N. (2015) sugere que em Minas Gerais o governo estadual teve papel decisivo no sucesso da habilitação de municípios

²⁵ Verificar tabela em anexos, página 66.

no SUAS, sobretudo na proteção básica. Desse modo, percebemos que há um vácuo de análises mais gerais que investigam a influência de fatores contextuais ligados aos estados brasileiros sobre as políticas públicas, especialmente a assistência, que se estruturou mais recentemente, aparecem muitos estudos de caso, com pequenos grupos de municípios ou comparações de regiões (AVRITZER, 2009).

A partir da bibliografia até aqui apresentada, percebemos que os estados possuem recursos financeiros diferenciados para aplicar e uma autonomia relativa para agir dentro da política de assistência, logo, acreditamos que os efeitos da participação na gestão da política de assistência social dependem dos contextos onde os municípios estão inseridos e o desenvolvimento econômico, bem como o partido no poder, potencializam o efeito da participação sobre a gestão da política de assistência social no Brasil, de tal forma justificamos nossas hipóteses de trabalho acima citadas.

A seguir apresentamos os resultados do modelo que utilizamos para testar nossas hipóteses.

O modelo nulo (tabela 1) é o primeiro passo da análise, usado para saber se existe variação que possa ser atribuída ao nível estadual em nosso caso. Chama-se modelo ANOVA, onde verificamos na medida ICC (Coeficiente de Correlação Intraclassa) que 7,99% (8%) da variação na variável dependente (Índice da Gestão Municipal – IGM) se deve a fatores localizados no nível dos estados. O que pode justificar o emprego da modelagem multinível uma vez que os interceptos não podem ser iguais nos grupos, precisa haver variação, que aqui é de 0,14, indicando a variação na medida de eficiência da gestão nos estados. Considerando a média do IGM nos estados, que foi de 4,74, a variação é baixa, ou seja, a maioria dos estados tem um valor próximo da média. Destacamos como valor significativamente abaixo da média os estados do Amapá (3,84) e Tocantins (3,95). Por outro lado, os estados que se destacaram acima da média foram Espírito Santo (5,22), Rio de Janeiro (5,82) e o Distrito Federal (9,07), de longe com o maior valor, algo justificado talvez pela sua peculiaridade de possuir características de município e estado.

Tabela 1. Modelo ANOVA para Índice da Gestão Municipal (IGM),
Censo SUAS, 2012

	Índice da Gestão Municipal (IGM)	
	Variância	Desvio padrão
Intercepto (τ_{00})	0.1454861	0.3814264
Residual (σ^2)	1.6736968	1.2937143
ICC ($\tau_{00}/(\tau_{00} + \sigma^2)$)	0.07997332 (8%)	

O segundo passo da análise é buscar identificar o que poderia explicar as variações entre os grupos e nos grupos, ou seja, as duas possíveis fontes de variação no IGM, sejam fatores municipais (IEP é medido no nível dos municípios) e estaduais, como o PIB, alinhamento do governo estadual com o federal, o partido e a posição política – ideológica – do mesmo.

A tabela 2 traz o modelo apenas com as variáveis de nível municipal, ou seja, demonstrando qual é a relação do IEP com o IGM. A equação que estima esses efeitos primeiramente afirma que a variável dependente é uma função do intercepto do grupo (estado), mais um componente que reflete o relacionamento linear entre os atributos municipais, mais algum erro aleatório. A segunda parte da equação afirma que cada intercepto de grupo (estado) é uma função de algum intercepto comum aos grupos, mais um componente que reflete o efeito linear da média da variável dependente no grupo mais um erro aleatório entre grupos. A terceira parte da equação afirma que a inclinação (efeito) dos atributos individuais é fixa entre os grupos.

O resultado de B foi de 0,44, isso quer dizer que cada ponto de avanço na escala do IEP produz uma elevação de 0,44 na escala do IGM, ou seja, temos aí uma medida do quanto a participação impacta sozinha na qualidade da gestão municipal da política. O teste ainda apresenta uma significância estatística menor que 0,001, considerando que a tolerância de erro em nossa área de estudo é de até 0,05, temos um valor importante, confiável.

Tabela 2. Preditores municipais do IGM, Censo SUAS, 2012

	B (Erro)
IEP	0,44*** (0,011)
Variâncias	
τ_{00}	0.289905
σ^2	1.122361
AIC	15669.3
BIC	15695.5

Nota: *** <0,001

A tabela 3 mantém o preditor municipal que altera seu valor, agora com o efeito levemente reduzido sobre a variável dependente IGM, o IEP (0,42), e acrescenta variáveis contextuais, referente aos dados estaduais e não dos municípios em si, são elas: PIB, alinhamento, posição política, partido estadual.

O PIB dos estados foi a única variável contextual que teve significância estatística, com valor de significância abaixo do tolerado de 0,05. Seu B foi de 0,03, em outras palavras isso quer dizer que cada ponto a mais do PIB nos estados eleva em 0,03 o resultado do IGM dos municípios que dele fazem parte. Ou seja, uma boa situação econômica favorece uma melhor efetividade, uma melhor gestão da política de assistência social no município. Conforme apontado nas hipóteses, algo que já esperávamos pelo que encontramos na literatura do campo de estudos da efetividade das instituições participativas.

Já as variáveis contextuais da política não apresentaram significância estatística, sobre nenhuma delas podemos afirmar que exercem algum efeito positivo ou negativo sobre a efetividade da gestão. Além das variáveis que estão no modelo, também recorremos a variáveis de cunho político referentes à gestão dos estados que estavam no questionário do Censo SUAS 2012 para que as secretarias estaduais de assistência social respondessem, mas elas não apenas não surtiram efeitos como ainda prejudicavam a capacidade explicativa do modelo²⁶. Algo que não era esperado, visto o

²⁶ As variáveis que testamos do questionário da gestão estadual foram: 64. O estado realiza algum cofinanciamento aos municípios? 72. Com que frequência os itens abaixo são objeto do apoio técnico realizado pelo Estado aos municípios? E 75. Do total de municípios do estado qual o percentual daqueles que receberam visitas técnicas da Secretaria Estadual de Assistência Social no ano de 2011? (BRASIL, 2012, p. 10-12).

que citamos a respeito da bibliografia na área, por isso, inclusive, insistimos em seis variáveis diferentes, mas nenhuma obteve resultado significativo.

Tabela 3. Preditores do IGM, inclinações variáveis
Censo SUAS, 2012

	B (Erro)
IEP	0,42*** (0,015)
PIB	0,03* (0,006)
Alinhamento	-0,10 (0,295)
Posição política	-0,12 (0,181)
Partido estadual	-0,00 (0,004)
<hr/>	
Variâncias	
τ_{00}	0.0481891
σ^2	1.1195886
<hr/>	
AIC	15683.61
BIC	15748.93

Fontes: IBGE (2014); TSE.

NOTA: ***<0,001, **=0,001, *<0,05, “<”>0,05

Não fomos os primeiros a identificar em pesquisa de natureza quantitativa que as variáveis políticas não surtem efeitos para a efetividade, Donaghy (2013) também se deparou com isso em seu estudo. A proposta da autora foi investigar se os conselhos de habitação estão associados com o aumento da adoção de programas de moradia e políticas para população de baixa renda no Brasil, com base em dados do Munic de 2005 a 2008. Donaghy (2013) afirma que o número de projetos de habitação popular nas cidades com conselho para a área era maior do que o verificado nos municípios sem conselho de habitação, porém, isso não estava relacionado a variáveis como a presença de uma administração de esquerda no município nem a densidade da sociedade civil local (medida pelo número de organizações não governamentais per capita em cada município).²⁷

Em um segundo momento do seu trabalho, Donaghy (2013) seleciona municípios para fazer estudo de caso e eles corroboram o que a literatura do campo sugere: o partido no poder influencia o processo de elaboração de política dentro do

²⁷ Embora seja feita crítica a essa variável como foi construída: “The problem is that the variable used by Donaghy does not seem adequate as a measurement of the strength of civil society, precisely because it leaves out important actors such as social movements and because it groups together organisations with very different profiles in terms of their political orientation, involvement with the housing issue (or lack thereof), and their relationship tradition with the State” (TATAGIBA, 2014, p. 132).

conselho municipal. Especialmente se for ligado ao PT, onde haveria um ambiente mais favorável para a ação da sociedade civil.

Embora a variável política, tal como partido no poder, seja apontada por estudos qualitativos como algo importante que afeta a efetividade das instituições participativas, em estudos quantitativos isso não tem se verificado, não encontramos nenhum estudo capaz de afirmar isso. O caso da pesquisa citada acima, que mescla análise quantitativa e qualitativa, é ímpar, pois dentro do mesmo trabalho há contradição dos resultados, mas que confirmam o que cada tipo de metodologia tem sugerido. Em alguns casos o partido no poder influencia na capacidade das instituições participativas incidirem na efetividade da política, mas no agregado esta variável tem parecido fraca ou irrelevante (TATAGIBA, 2014, p. 32).

Tatagiba (2014) chama atenção para a discussão metodológica que o trabalho de Donaghy (2013) traz para a questão da efetividade das instituições participativas, foram usadas duas metodologias diferentes que, em tese, deveriam reafirmar os mesmos resultados, mas isso não ocorre, portanto fica a questão aberta para o debate: encontrar explicações plausíveis para os achados conflitantes. Será que as variáveis construídas para as pesquisas quantitativas são as apropriadas? Até onde a subjetividade e noções dos pesquisadores interferem no campo? Questões que só o tempo e o avanço das pesquisas poderão responder.

Segue abaixo a tabela 4 onde são demonstradas estatísticas de ajustes de dois modelos, o modelo com efeitos fixos²⁸ e o modelo com efeitos aleatórios. O que é relevante para nosso estudo é o valor de AIC, que para os modelos multiníveis os valores menores são o melhor, ou seja, comparando os dois modelos, aquele com menor valor é o que explica maior parte da variabilidade da variável dependente. Em outras palavras, podemos observar informações desse modelo com efeitos variáveis da qualidade da participação e outro sem essa randomização. O valor de AIC indica que o modelo com randomização é melhor, o que também é confirmado pelo teste de razão de probabilidade (-2LL), que retornou para valores suficientes para a rejeição da hipótese nula que seria a não importância do contexto estadual para o efeito da participação sobre

²⁸ Que foi rodado para a comparação, embora não conste no texto da dissertação, pode ser visto na tabela no anexo da página 67.

a gestão da política de assistência social. Portanto, há variação estatisticamente significativa nos efeitos da participação entre os estados.

Tabela 4. Ajustes de modelos com efeitos fixos e aleatórios para IGM

	df	AIC	logLik	Razão de Probabilidade	P
Modelo sem inclinação randômica de preditores individuais	8	15692.77	- 7838.386		
Modelo com inclinação randômica da variável IEP	1 0	15683.61	- 7831.805	13.16128	,001

Fonte: Censo SUAS 2012.

Os resultados da tabela 5 são o último modelo que apresentaremos. São usadas as duas variáveis que apresentaram resultados estatisticamente significativos, uma de nível individual dos municípios, o IEP, e uma variável contextual dos estados, o PIB. Além destas variáveis já citadas, o modelo cria uma terceira variável que é resultado da interação entre IEP e PIB (IEP:PIB).

Neste último modelo, o IEP continua estatisticamente significativo, embora tenha perdido um pouco de efeito sobre o IGM, ficando agora em 0,32. Já o PIB deixou de ser estatisticamente significativo no modelo da tabela 5, portanto não faz mais sentido analisar seu efeito isolado. A nova variável criada, IEP:PIB, é estatisticamente significativa e tem efeito positivo sobre o IGM, significa dizer que o impacto da participação tende a ser maior, potencializado, sobre o IGM na medida em que aumenta a riqueza, o PIB do estado onde está inserido o município. A cada ponto gerado pela interação entre IEP e PIB aumenta em 0,004 o IGM. O resultado pode parecer inexpressivo, mas lembrando que as escalas são multiplicadas e, no acumulado, o impacto será mais expressivo.

Tabela 5. Modelos com interações para IGM

	B (erro)
IEP	0,32*** (0,032)
PIB	-0,00 (0,009)
IEP:PIB	0,004*** (0,001)
<hr/>	
Variâncias	
τ_{00}	0.02393955
σ^2	1.11956615
<hr/>	
AIC	15670.99
BIC	15723.25

Fonte: Censo SUAS, 2012; IBGE, 2014.

NOTA: ***<0,001, **=0,001, *<0,05, “ “>0,05

A partir dos valores gerados na tabela 5 foi rodado um exercício prevendo municípios hipotéticos, onde se verifica mais facilmente como age a interação de participação e riqueza dos municípios sobre o resultado da qualidade da gestão. Foram gerados seis perfis de município, conforme segue abaixo:

- 1) Municípios de IEP baixo (1 ponto em uma escala até 10) localizados em um estado de PIB baixo (10 pontos em uma escala até 60).
- 2) Municípios de IEP baixo (1 ponto em uma escala até 10) localizados em um estado de PIB médio (30 pontos em uma escala até 60).
- 3) Municípios de IEP baixo (1 ponto em uma escala até 10) localizados em um estado de PIB alto (60 pontos em uma escala até 60).
- 4) Municípios de IEP alto (8 pontos em uma escala até 10) localizados em um estado de PIB baixo (10 pontos em uma escala até 60).
- 5) Municípios de IEP alto (8 pontos em uma escala até 10) localizados em um estado de PIB médio (30 pontos em uma escala até 60).
- 6) Municípios de IEP alto (8 pontos em uma escala até 10) localizados em um estado de PIB alto (60 pontos em uma escala até 60).

Os valores encontrados para o IGM de cada município do exercício foram, respectivamente, 3,29; 3,26; 3,22; 5,84; 6,42; e 7,29. Os três primeiros valores são bem próximos, existindo até uma leve vantagem do município com IEP baixo e PIB do estado baixo, mostrando que numa situação de participação baixa e pobreza maior não há diferença tão significativa com um município de riqueza maior, mas igualmente com pouca participação. Mostra que participação ruim não é melhorada simplesmente por

maiores recursos. As diferenças ficam mais claras na medida em que se avança na pontuação, considerando os últimos valores citados, a diferença entre um município de participação boa e contexto de PIB baixo para um de participação qualificada e contexto de PIB alto é de 1,45, ou seja, aí fica exemplificado o que a tabela anterior já nos apontou, a participação é potencializada pela riqueza.

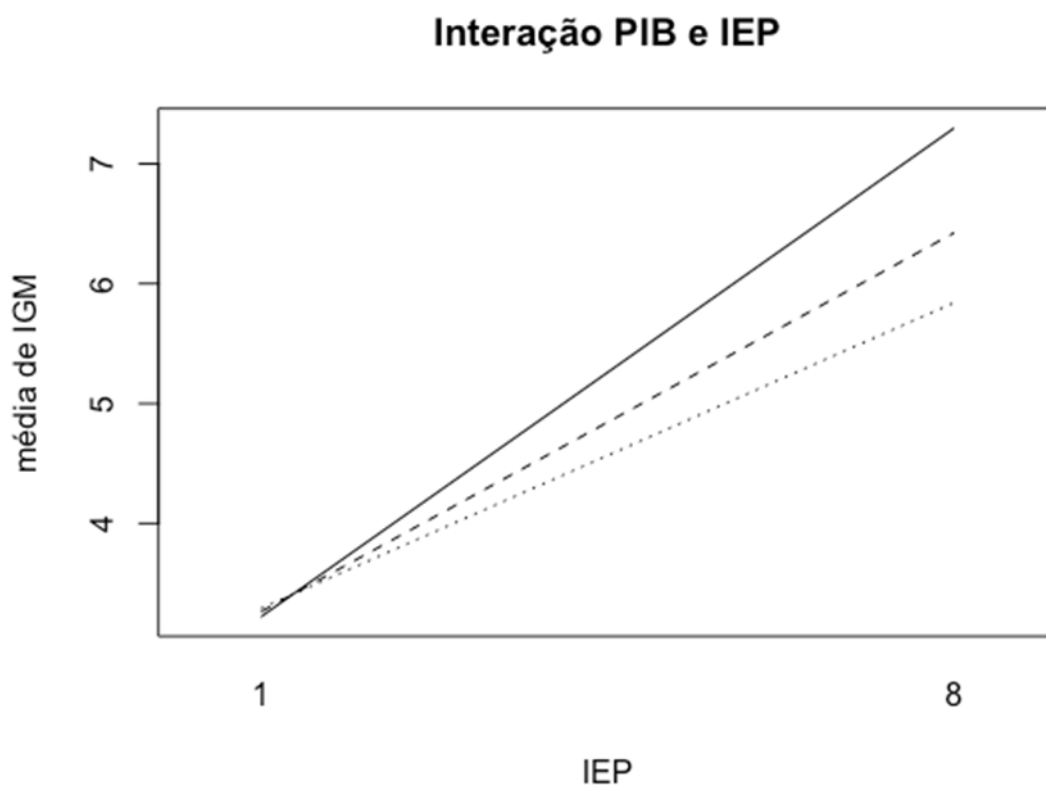
Em outras palavras, podemos dizer que quanto mais rico é o estado, maior é o efeito do IEP sobre o IGM, em sociedades mais ricas a participação acaba sendo mais qualificada, ela se beneficia de um contexto favorável, a participação acaba afetando mais a qualidade da gestão da política em sociedades com mais recursos.

A conclusão possível com os dados é que a participação surte mais efeito positivo sobre a gestão em contextos mais ricos. Tal fato nos remete aos achados de Schlozman, Verba e Brady (2013), eles examinam como os cidadãos se envolvem com a política nos Estados Unidos, ou seja, de quem são as vozes que mais influenciam o diálogo político e, portanto, os resultados políticos do governo desse país. Onde apontam que a participação política nos Estados Unidos, seja individual ou coletiva agrupada em interesses ou instituições, é inclinada aos interesses dos mais privilegiados, pois eles participam mais do que as pessoas mais pobres, seja na eleição presidencial, nas eleições locais, em ativismos ou até mesmo em atividade política pela internet. A diferença de participação entre os mais ricos e os mais pobres ocorre tanto em escala local quanto nacional. O status socioeconômico está positivamente relacionado a praticamente todas as formas de participação política que os autores examinam. Lá nos Estados Unidos, quanto mais alta a classe social, maior é a participação política dos indivíduos na política e isso interfere na agenda do governo, aqui no Brasil nosso achado é de que a efetividade da participação na gestão da política de assistência social é maior de acordo com o status de maior riqueza local. A riqueza é um fator importante para a participação tanto em nível individual, pela pesquisa feita nos Estados Unidos, quanto para as instituições, considerando nossa pesquisa.

A relação entre a participação e a riqueza no efeito sobre a gestão também pode ser vista no gráfico abaixo (Gráfico 1). A reta pontilhada representa o efeito da participação com o PIB baixo, a reta tracejada o efeito da participação com o PIB médio e a reta sólida a interação da participação com o PIB alto. A primeira observação é de que as três retas começam muito próximas, praticamente juntas, algo que já discutimos

no parágrafo acima, mostrando que a participação ruim não é potencializada nem mesmo por um contexto econômico mais favorável. A potencialização da riqueza sobre a participação fica evidenciada quando olhamos o outro extremo das retas, onde fica bastante clara a hierarquia entre elas, a de participação e PIB altos com melhor desempenho no IGM. Ao observarmos as inclinações das retas, verificamos que a sólida é mais inclinada também, indicando que o efeito da participação na gestão da política tende a ser maior em contextos de maior riqueza.

Gráfico 1: interação entre IEP e PIB para o IGM



Legenda

- PIB baixo (10 pontos)
- PIB médio (30 pontos)
- PIB alto (60 pontos)

Chegamos ao final deste capítulo confirmando nossa hipótese um, pois o contexto onde estão os municípios importa para explicar os efeitos da participação sobre a gestão da política de assistência social. Tal fato foi identificado aqui pela confirmação

de que o PIB do estado afeta a participação e conseqüentemente a efetividade verificada na gestão. Por outro lado, a hipótese dois não foi totalmente confirmada, uma vez que só a variável econômica mostrou relação com a participação e o efeito na gestão, nenhuma das variáveis políticas foi estatisticamente significativa, mostrando que os estudos de caso que apontam esse efeito talvez não sejam tão consistentes ou há algo nas metodologias que precisa ser repensado, talvez uma nova forma de construir variáveis políticas quantitativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre a efetividade da participação procuram ainda uma definição do que seria a própria efetividade em termos conceituais, bem como a metodologia ideal a ser empregada. Certamente isso é consequência de um campo recente e em construção. Talvez as respostas venham com o desenvolvimento das pesquisas nos próximos anos e tentamos mapear neste texto o que tem sido feito, quais são os problemas, desafios e possíveis caminhos, sejam eles conceituais, teóricos ou metodológicos, mais detalhadamente no Brasil, mas no exterior também.

Até aqui me parece improvável que o conceito de efetividade siga uma única abordagem, pois do que apresentamos, as pesquisas mais influenciadas pela teoria da democracia deliberativa tendem a focar a qualidade da deliberação nas IPs, enquanto as relacionadas com a avaliação de políticas públicas tendem a pensar a efetividade enquanto resultados diretos no oferecimento de bens e serviços à população, não sabemos até que ponto seria possível associar as duas perspectivas, pode ser esse mais um desafio para a área, o de congregar numa definição pelo menos estas duas dimensões: qualidade da deliberação e resultados na política.

Na medida em que não temos uma definição apenas do que vem a ser a efetividade, é natural que também não tenhamos uma metodologia só a ser utilizada. As metodologias qualitativas foram predominantes até o momento, mas há um movimento de mudança onde as metodologias quantitativas ganham força, embora careçam de maior aperfeiçoamento para chegar a generalizações e quem sabe estabelecer causalidades entre participação, deliberação e resultados. Nossa pesquisa demonstrou que a construção de índices pode ser frutífera para analisar essas novas formas de participação, verificamos que é possível trabalhar com variáveis consolidadas como o PIB, porém, temos de repensar a construção de novas variáveis ligadas ao contexto político. Talvez seja um erro de construção de variáveis políticas que elas não apresentem significância estatística, uma vez que não é fácil mensurar em que momento o efeito da ação política pode ser sentido. Ou talvez as pesquisas qualitativas que apontam a importância do contexto político para o funcionamento das instituições participativas supervalorizem essa dimensão e ignoram a capacidade de institucionalização que faz a participação ser efetiva independentemente do partido ou de lideranças específicas. Fato é que precisamos avançar em mais pesquisas para

entender porque o descompasso entre as variáveis políticas em pesquisas qualitativas e quantitativas.

Por ora, grupos de pesquisadores assumem conceitos, teorias e metodologias diferentes de avaliação da IPs e o tempo nos dirá quais tendências serão consolidadas ou não. Isso vai depender dos objetivos com que cada pesquisador encara a participação, daquilo que se espera das chamadas instituições participativas, daquilo que se considera que elas podem oferecer ou cumprir em termos de deliberação ou de resultados. Para tanto, o debate é fundamental.

Considerando a caracterização da política de assistência social, ela tem como base a territorialidade nos municípios, a participação social, a descentralização administrativa, a intersetorialidade com outras áreas de políticas públicas, a tentativa de manter e reforçar vínculos familiares, bem como propiciar autonomia do indivíduo para que possa sair da situação desfavorável em que se encontra. Sendo assim, precisamos avançar no isolamento das variáveis que contemplam tais dimensões e perceber o impacto delas para os resultados encontrados nos índices. Isso vai nos dizer o quanto do que se encontra nos documentos oficiais tem se concretizado na efetividade da participação e da gestão. Eis um desafio que pretendemos avançar no futuro e que não foi possível aqui.

Discutir a análise de políticas públicas e a efetividade da participação também enfrenta um desafio em nosso país que é sua extensão e o federalismo, considerando que municípios e estados têm funções, mas também autonomia para agir, cabe considerar isso nos próximos desenhos de pesquisa para construir variáveis políticas ou indicadores. Já vimos que qualitativamente é possível perceber influências locais na política, mas e quantitativamente, como fazer isso? É possível? Ainda mais um fator: em que momento podemos atribuir a ação de um ator a efeito imediato ou como captar os efeitos de uma ação política no futuro?

Já sabíamos que a participação afeta a gestão através do que foi demonstrado pelas análises de IEF e do IGM em pesquisas anteriores, neste trabalho avançamos na demonstração do quanto esta relação pode ser impactada por uma variável econômica, mas não chegamos à mesma conclusão para variáveis políticas. Empregamos uma metodologia pouco usual também, a análise multinível, com isso acredito que

contribuímos para demonstrar mais uma possibilidade ao campo de pesquisa, especialmente dentro do desafio de utilizar ferramentas quantitativas.

Temos compreensão que o estudo teve o recorte limitado a uma área de política pública, sendo assim, um desafio no avanço das pesquisas é aplicar e aperfeiçoar a mesma metodologia a outras áreas ou a outras formas de instituições participativas para estabelecer comparações e, quem sabe, caminhar na consolidação de uma medida, de um parâmetro de análise.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. **Anais...**p.1-30.

_____ et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos Comitês e Consórcios de Bacia Hidrográfica no Brasil. In: **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. XII, n. 1, p. 115-132, 2009.

ALMEIDA, A. Sobre a estimação dos efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das intuições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 323-346.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. **Efetividade do controle social na política de assistência social**. 2014. 20 f. Projeto de pesquisa. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. A participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. In: 39 Encontro anual da Anpocs, 39., 2015, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: Anpocs, 2015. Disponível em:

<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9507&Itemid=461> . Acesso em: 30 jul. 2016.

_____; CARLOS, E.; SILVA, R. A efetividade das Instituições Participativas: um estudo sobre a política de Assistência Social. . In: 40 Encontro anual da Anpocs, 40., 2016, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: Anpocs, 2016. Disponível em: < <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10215-a-efetividade-das-instituicoes-participativas-um-estudo-sobre-a-politica-de-assistencia-social/file>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 109, p.68-92, Mar. 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

AVRITZER, Leonardo. A dinâmica da participação local no Brasil. In _____(Org.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009. p. 14-48.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-28.

BRASIL. Controle Social – Conselhos municipais e controle social. Controladoria Geral da União - **Portal da Transparência**. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. **Lei complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1991/leicomplementar-70-30-dezembro-1991-354945-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 08 jan.. 2018.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: < <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Centro de Referência de Assistência Social-Cras**. 2015. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/idades-de-atendimento/cras>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rede SUAS**. 2017. Disponível em:< <http://blog.mds.gov.br/redesuas/?cat=11>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Observatório Crack. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. [201-]. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/cuidado/centro-referencia-especializado-assistencia-social.html>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS, 2004**. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BRASIL. **Questionário Gestão Estadual**. Secretarias estaduais de Assistência Social. Censo SUAS 2012. Disponível em: < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo/suas/blog/wp-content/uploads/2012/11/Questionario-Gestao-Estadual-Censo-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Estatísticas. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas>>. Acesso em: 20 out. 2017.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**. São Paulo, n.84, p. 315-348, 2011.

DEFOURNY, Vincent; NOLETO, Marlova J. Construindo um novo modelo de proteção social no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 9-12.

DONAGHY, Maureen. **Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil**. New York: Routledge, 2013.

FERRO, Maria C. T. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: II encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 2., 2015, Campinas. **Anais eletrônicos...** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2015. Disponível em: <http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=10>. Acesso em: 30 jul. 2016.

GEISSEL, Brigitte. On the Evaluation of Democratic Innovations. In: World Congress of Political Science, 21st, 2009, Santiago. **Anais eletrônico...** Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_150.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. V. A. Trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**. São Paulo, n.84, p. 95-139, 2011.

_____; VOIGT, J; SERAFIM. O que fazem os conselhos e quando fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, 2016, p. 609-650. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582016000300609&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de dados Munic**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 20 out. 2017.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 57-86.

LAROS, Jacob Arie; MARCIANO, João L. P. Análise multinível aplicada aos dados do NELS:88. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 19, n. 40, 2008. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1440/1440.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

MAGALHÃES, Edgar P. de. Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 401-414.

MIGUEL, L. F. Teoria Democrática atual: esboço de um mapeamento. In: **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

PAES-SOUSA, Rômulo. Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 383-400.

PALOTTI, Pedro L.de M. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, n. 1, 1 semestre 2009. Disponível em: <<https://www2.direito.ufmg.br/revistadoacaap/index.php/revista/article/view/25>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

PIRES, R. C; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009. p. 163-210.

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

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 17, nº 1, p.228-250, Junho, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. Can Democratic Innovations Improve the Quality of Democracy? A Response from Latin America. **Latinno**.

2015. Disponível em:

<[http://www.latinno.net/media/publications/Pogrebinschi Can Democratic Innovations Improve the Quality of Democracy - last version.pdf](http://www.latinno.net/media/publications/Pogrebinschi_Can_Democratic_Innovations_Improve_the_Quality_of_Democracy_-_last_version.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

PUENTE-PALACIOS, K.; LAROS, J. Análise multinível: contribuições para estudos sobre efeito do contexto social no comportamento individual. **Estudos de psicologia**, Campinas, v.26, n. 3, 2009, p. 349-361. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-166X2009000300008&script=sci_abstract&tlng=pt)

[166X2009000300008&script=sci_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-166X2009000300008&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 07 ago. 2018.

ROMÃO, Wagner. O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo. **BIB**. São Paulo, n. 70, p. 121-144, 2º semestre de 2010.

SCHEEFFER, Fernando. Revisando a classificação dos partidos brasileiros a partir da atuação parlamentar. In: III Seminário Participação, Política e Democracia: o giro político recente no Brasil, 2017, Maringá. **Anais eletrônico...** Disponível em:

https://docs.wixstatic.com/ugd/c5d38c_4dbce0087031481aa0a45032f095f9ad.pdf.

Acesso em: 11 nov. 2017.

SCHLOZMAN, Kay L.; VERBA, Sidney; BRADY, Henry E. **The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

SILVA, André L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n 5, set/out. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01167.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

SOUZA, Luciana A. M. Afinal, o que é “vontade política”? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo. In: 37º Encontro Anual da ANPOCS, 37, 2013, Águas de Lindóia. **Anais eletrônico...** ST24: Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e resultados. Disponível em: <[http://www.anpocs.com/index.php/papers-37-encontro/st/st24/8782-afinal-o-que-e-vontade-politica-uma-perspectiva-a-partir-da-](http://www.anpocs.com/index.php/papers-37-encontro/st/st24/8782-afinal-o-que-e-vontade-politica-uma-perspectiva-a-partir-da)

comparacao-entre-as-variacoes-dos-resultados-de-experiencias-de-orcamento-participativo/file> . Acesso em: 10 jan. 2018.

TATAGIBA, Luciana. The Effects of Participation. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 8, n.2, 2014. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/217>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

TELES SANTOS, Carlos A. de S. et al. Modelagem multinível. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 22, jan./jun. 2000. Disponível em: <http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/22/modelagem_multinivel.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2017.

VAITSMAN, Jeni. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 157-170.

ANEXOS

VARIÁVEIS IEP

Quadro 1: Variáveis que compõe o Nível 1 - Institucionalização

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

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

Quadro 2: Variáveis que compõe o Nível 2 - Deliberação

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

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

Quadro 3: Variáveis que compõe o Nível 3 - Representação

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

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

Quadro 4 - Variáveis que compõem o IGM

Variáveis
De acordo com a estrutura administrativa do município o órgão gestor da assistência social caracteriza-se como? A) secretaria exclusiva; b) conjunta; c) como Fundação Pública
A gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), no município, é realizado pelo órgão gestor da Assistência Social?
Existe Lei Municipal de regulamentação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS?
Existe algum tipo de parceria entre a Secretaria de Assistência Social e o Ministério Público ou Poder Judiciário ou Defensoria Pública?
O município possui Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social?
O PMAS é uma unidade orçamentária?
O órgão gestor municipal faz transferência de recursos por convênio para ONG's ou Entidades de Assistência Social no município?
O órgão gestor municipal da assistência social tem Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) implantado?
Considerando apenas os trabalhadores lotados na sede do Órgão Gestor Municipal da Assistência Social (e nas administrações regionais, caso existam), indique o quantitativo de acordo com o vínculo e escolaridade (NÃO considerar os trabalhadores que estão lotados nas unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais):
No ano de 2011 os trabalhadores da Assistência Social do município tiveram acesso a cursos presenciais de capacitação?
No ano de 2011 os trabalhadores da Assistência Social do município tiveram acesso a cursos à distância (EAD) de capacitação?
O Órgão Gestor da Assistência Social instituiu Central de Vagas para o Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, destinada a monitorar as vagas de acolhimento, indicando o serviço que melhor atenda às necessidades específicas de cada caso encaminhado?
A Assistência Social do município tem programa/serviço de apoio e proteção a pessoas e famílias afetadas por situação de emergência ou de calamidade pública?
O órgão gestor municipal da Assistência Social concede benefícios eventuais?
O município possui programa PRÓPRIO de transferência de renda (transferência de recursos municipais de forma constante a um público específico)?
A organização da oferta de serviços socioassistenciais é planejada com base em diagnóstico territorial das necessidades e demandas da população?
O órgão gestor utiliza sistema de informação próprio para gerenciar a política de Assistência Social?
Existe algum tipo de estudo setorial e/ou diagnóstico socioeconômico do município (vocação, potencialidade, matéria prima, mercado e iniciativas existentes) que tenha sido realizado nos últimos 5 anos?
O governo municipal desenvolve ações, programas ou projetos de inclusão produtiva para geração de trabalho e renda?
O governo municipal desenvolve ações, programas ou projetos de formação, qualificação ou capacitação profissional?
O governo municipal tem algum programa/projeto específico para inclusão social das pessoas com deficiência nas escolas de ensino regular?
O governo municipal tem algum programa/projeto específico para inclusão social de pessoas com deficiência no mercado de trabalho?
Quais serviços de proteção social básica são ofertados pelo município?
Quais serviços de proteção social especial de média complexidade são ofertados pelo município?
Que serviços de proteção social especial de alta complexidade são ofertados pelo município?
Especifique quais as ações relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) são desenvolvidas pela Assistência Social no município:
Indique quais atividades relacionadas à Vigilância Socioassistencial são realizadas pelo Órgão Gestor
Indique se as áreas abaixo estão constituídas como subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor?

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

Tabela 1: IEP X IGM segundo o porte e a região geográfica do município.

Porte	Estatísticas	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
		IEP	IGM	IEP	IGM	IEP	IGM	IEP	IGM	IEP	IGM
Pequeno I	Mean	,356	,412	,398	,420	,385	,402	,409	,425	,390	,425
	Std. Deviation	,159	,123	,141	,111	,138	,125	,141	,123	,145	,118
Pequeno II	Mean	,414	,462	,428	,492	,449	,516	,476	,529	,496	,555
	Std. Deviation	,147	,123	,140	,108	,136	,113	,138	,119	,146	,112
Médio	Mean	,413	,528	,489	,537	,497	,575	,533	,596	,481	,542
	Std. Deviation	,111	,095	,141	,097	,131	,110	,132	,116	,136	,085
Grande	Mean	,556	,567	,554	,616	,566	,614	,565	,616	,544	,623
	Std. Deviation	,112	,100	,132	,108	,124	,121	,133	,122	,111	,116
Metrópole	Mean	,527	,700	,659	,774	,706	,720	,600	,779	,665	,812
	Std. Deviation	,060	,074	,138	,067	,097	,080	,076	,129	,005	,136
Total	Mean	,385	,443	,417	,452	,421	,452	,430	,454	,415	,457
	Std. Deviation	,156	,128	,145	,120	,148	,143	,146	,136	,152	,132

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa “Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social”.

Tabela de Preditores do IGM,
Censo SUAS, 2012

	B (Erro)
IEP	0,44*** (0,011)
PIB	0,02*(0,007)
Alinhamento	0,09(0,325)
Posição política	-0,07(0,202)
Partido estadual	0,00(0,005)
Variâncias	
τ_{00}	0.3040774
σ^2	1.121962
AIC	15692.77
BIC	15745.03

Fontes: Censo SUAS 2012; IBGE 2014; TSE 2017.

NOTA: ***<0,001, **=0,001, *<0,05, “ “>0,05