

# 017

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# O PAPEL DOS MARCOS NORMATIVOS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM LEGISLAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Luciana Pazini Papi (UFRGS)  
Talita Jabs Eger (UFRGS)  
Taciana Barcellos Rosa (UFRGS)

## RESUMO

É papel dos marcos normativos estabelecer as diretrizes e regras que nortearão os procedimentos a serem adotados no processo de execução das políticas públicas, colaborando com a tradução das intenções em ações. Ao refletirem não apenas ideias, valores e saberes dos formuladores mas, também, as prioridades políticas de um determinado contexto sociohistórico, esses documentos nos permitem, a um só tempo, analisar os problemas a que almejam responder e as soluções e transformações a que acenam. Sob a perspectiva metodológica da análise documental e tomando como objeto de análise as legislações e normas operacionais da política de assistência social brasileira, entre os anos de 1993 e 2013, procuramos identificar e compreender o espaço ocupado pelos instrumentos de gestão, em especial o planejamento e o monitoramento e avaliação, na política de assistência social brasileira, *vis à vis* as orientações dadas acerca do funcionamento dos serviços.

**PALAVRAS-CHAVE:** Marcos normativos; Análise documental; Planejamento; Monitoramento; Avaliação; Assistência Social.

## INTRODUÇÃO

Até promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) as ações no campo da Assistência Social (AS) estavam voltadas à atender necessidades imediatas de um importante contingente populacional, que fora do mercado de trabalho, ficava sujeito às ações voluntárias ligadas, majoritariamente, a atores vinculados à igreja Católica, a instituições filantrópicas e aos círculos da elite que desejavam fazer caridade. Dessa forma, estruturou-se desde cedo no campo assistencial, por um lado: 1) uma trajetória pautada pelo vazio do Estado no desenvolvimento de organizações voltadas à atender de forma sistemática e profissional as vulnerabilidades e problemas sociais; e, por outro lado, 2) um conjunto de ações voluntárias e fragmentadas realizadas por indivíduos e organizações caritativas; ou até mesmo, como moeda de barganha política, sobretudo em âmbito municipal.

Nesse sentido, é possível afirmar que salvo as exceções de iniciativa estatal<sup>1</sup> a política de AS passa a existir de forma sistemática, como dever do Estado voltado à garantia de direitos, primeiramente na CF/88 e, em especial com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que descentralizou a execução AS para os três entes federados e estabeleceu a universalização dos direitos sociais como diretriz de ação da política, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial capaz de acessar as demais políticas públicas. A partir de então, os entes federados imprimem esforços para se adequar às novas normativas e a implementar as ações segundo a normatização da LOAS, sobretudo os municípios que passaram a ser um *locus* central para a concretização das ações, a partir do processo de descentralização. Para tanto, um conjunto de iniciativas e estruturas tiveram de ser mobilizadas para que a implementação da nova concepção de AS fosse viabilizada na prática: a constituição do Conselho de AS para cobrir a diretriz de participação popular no controle e implementação da política; o Plano de AS e o Fundo que são considerados condição para os repasses de recursos federais aos municípios, estados e ao Distrito Federal; a construção de equipamentos, estruturas institucionais e equipes para compor os novos serviços e atender as situações de risco e vulnerabilidade sob um novo paradigma: a lógica de direitos.

Não obstante os avanços promovidos pela CF/88 no campo dos direitos sociais, a década de 1990, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, assistiu a um agravamento das desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos. Essas desigualdades foram acentuadas tanto pelo processo de descentralização implementado sem a coordenação da União e pelas heterogeneidades socioeconômicas do País (ABRUCIO, 2005), quanto pela onda de reformas desencadeadas pelo que foi denominado *New Public Management*, ou gerencialismo, e sua máxima de “fazer mais com menos (...) aproximando o setor público dos paradigmas do setor privado” (SOUZA, 2018, p. 34).

Nesse contexto, pode-se afirmar que as capacidades e intenções na área da AS voltaram-se, prioritariamente, para execução dos serviços de acordo com a LOAS<sup>2</sup>. Desta forma, estruturas de gestão da política pública de AS e, até mesmo o plano - em tese um instrumento de gestão estratégica -, cumpriram funções formais sem receberem os investimentos necessários para inverter a histórica prática do voluntarismo, até então vivenciada pela área.

Frente ao exposto, a partir dos anos 2000 intensificou-se a adoção de mecanismos federais de indução de implementação de políticas públicas em nível local, principalmente a partir da criação dos sistemas nacionais setoriais de políticas sociais, os quais determinaram competências mais claras a cada um dos entes federativos. Essas mudanças foram acompanhadas de repasses fixos de recursos do governo federal para os estados e municípios e da formulação de regras gerais conduzindo a implementação no imenso, heterogêneo e desigual nível local no País (ARRETCHE, 2012; ABRUCIO, 2005).

A partir de então, o Estado, principalmente na figura do governo federal, passou a se posicionar como protagonista na formulação e condução da política de AS no Brasil (COUTO *et al* 2013; PAPI, 2014). Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) operacionalizada através do (SUAS) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para implementação dos serviços propostos no SUAS foram criados aparelhos públicos de prestação de serviços, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), além dos Abrigos de Acolhimento.

No entanto, dada a trajetória percorrida pela AS no País, percebe-se que mesmo com a criação de todo esse aparato legal e institucional, no qual o Estado passou a se colocar como um dos principais agentes da política de AS, a *esfera das ações* foi priorizada em detrimento a adoção de instrumentos de planejamento e gestão. Sendo esses últimos, por sua vez, pouco valorizados pelos implementadores da política.

Em pesquisa realizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) entre 2005 e 2018, Papi, Rosa e Eger (2019), perceberam que apenas por volta do ano 2013 as secretarias locais responsáveis pela implementação da política de AS passaram a investir em sistemas de gestão. Esses configuraram-se, inicialmente, como espaços para prestação de contas às exigências federais, galgando apenas recentemente um status de *locus* autônomo e responsável por produção de dados locais para analisar a sua realidade e assim retroalimentar o ciclo de políticas. Nessa ocasião verificou-se, em alguns casos, uma desconexão entre o processo de planejamento e o trabalho realizado pelos setores de Monitoramento e Avaliação (MeA) e/ou vigilância socioassistencial, incorrendo na produção de dados e instrumentos que, em muitas situações, se sobrepunham.

<sup>1</sup> No Brasil, a pobreza era tratada como “caso de polícia” pelo Estado por intermédio de seus aparelhos repressivos até a década de 1930. E foi em meio a essa realidade que surgiu o primeiro órgão estatal da AS no País, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Logo após, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que passou a atuar por meio de ações pontuais e emergenciais, institucionalizando a prática de assistencialismo em território nacional, sem qualquer oposição de entendimento por parte do Estado (ROSA, 2019).

<sup>2</sup> Juntamente ao Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), considerado uma importante conquista desse segmento da população, que, desde os primórdios do campo, apresenta-se como público prioritário da AS.

Paradoxalmente, alinhadas às importantes teorias do campo das públicas, as diretrizes mais recentes da AS reafirmam a importância da gestão das políticas como fonte de enriquecimento da prática cotidiana, haja vista que se pode, a partir de instrumentos adequados, visualizar o que é feito, como é feito, bem como os resultados alcançados com os recursos existentes. Ademais, é por meio desses instrumentos que se pode delinear um horizonte, em termos de onde se quer chegar e como se pode, efetivamente, alcançar os objetivos traçados. Ou seja, planejar, monitorar e avaliar políticas públicas de assistência social, longe de configurar um desperdício de recursos financeiros e humanos, pode colaborar sobremaneira para concretização das ações assistenciais sob a lógica de direitos.

Diante dessa realidade em que, não obstante as diretrizes nacionais apontarem para o caminho da qualificação dos instrumentos e processos de gestão, encontramos governos locais que buscam se adequar ao que dizem as normas, sobretudo quando há atrelamento de condicionantes às transferências de recursos financeiros mas, também, aqueles que, por diversas razões, não logram implementá-las em consonância com as expectativas manifestas nos documentos oficiais, questões condizentes à elaboração e o efetivo alcance das orientações prescritivas e normativas vigentes na política de AS brasileira, sobretudo a partir de 2004, passaram a ser tema de debate e análise em nosso grupo de pesquisa. Nos inquietamos, pois, em saber como esse tema é tratado no interior das normas e documentos oficiais que guiam essa política, sobretudo no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e em suas Normas Operacionais Básicas (NOBs).

Partindo da premissa de que no processo de constituição da política pública de AS, privilegiou-se mais a execução de ações assistenciais imediatas do que um conjunto de instrumentos de gestão capazes de guiar as ações e conferir à elas qualidade, nos interessa entender a trajetória de fomento à construção de instrumentos de gestão nesse campo, em especial, do planejamento, monitoramento e avaliação nos documentos normativos. Para tanto, sob a perspectiva metodológica da análise documental e com o suporte do *software* NVivo, analisamos as legislações, tais como a PNAS e as NOBs da política de assistência social brasileira, cobrindo o período entre 1993 e 2013, procurando identificar e compreender os ideários políticos e teóricos que sustentaram a prática de planejamento, MeA, bem como as relações entre esses instrumentos e o contexto social e político do Brasil ao longo desse íterim.

#### A IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS NA CONSTRUÇÃO DE NORMAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Na medida em que, a partir da década de 1950, a área de conhecimento denominada políticas públicas passou a ser reconhecida como uma subárea da ciência política e, com isso, ganhou contornos, nuances e unidades de pesquisa próprios, os modelos analíticos tradicionais se mostraram insuficientes - se não, incapazes - de gerar interpretações condizentes às dinâmicas que daí derivaram (FARIA, 2002). Atualmente, no entanto, o campo conta com um amplo e diverso acervo de abordagens teóricas e metodológicas, a partir dos quais pesquisadores almejam “dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação” (FARIA, 2002, p.22). No interior dessas inovações analíticas, o ‘conhecimento’ alçado à categoria de variável dependente, passou a ganhar destaque.

Se o papel das ideias e do conhecimento passa, já em meados da década de 1990, a ser considerado uma vertente analítica no campo das públicas (JOHN, 1999; FARIA, 2002), no Brasil, essa não foi, até recentemente, uma questão relevante para analistas e acadêmicos da área. À ela, como destaca Radaelli (1995 apud FARIA, 2002, p.23), foi relegado “um papel justificatório ou de *advocacy*”, no qual a principal distinção a ser feita seria “entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao *policy process* e aqueles nos quais ele nada mais é do que *input* [...] ou [seja,] apenas um argumento a mais no jogo de interesses”.

Quando, em 2002, Carlos Aurélio Pimenta de Faria publicou um artigo acerca do papel das ideias nas políticas públicas, variável, até então, pouca explorada no Brasil, ele chamou atenção para o fato de que a frágil institucionalização do campo de públicas no País poderia explicar, tanto a insuficiência dos estudos considerados “cruciais”, ou seja, aqueles destinados ao momento “pós-decisão” girando, portanto, em torno das pesquisas sobre implementação, monitoramento e avaliação mas, também, daqueles alicerçados sobre abordagens analíticas pouco tradicionais e ainda experimentais. Mais de uma década depois, as análises, bem como a produção teórica acerca do que foi denominado por Faria (2002) como momento “pós-decisão”, avançou a passos largos no seio da academia brasileira. No entanto, os estudos destinados a explorar a variável conhecimento, enquanto variável independente, continuam raros. Há que se considerar, nesse sentido, que entre as investigações existentes, o foco tem recaído, majoritariamente, sobre a interação entre as ideias/conhecimento e as decisões tomadas por atores políticos e burocráticos, ou seja, estreitando a relação entre conhecimento e poder. Esse cenário nos leva a questionar se a escassa produção em torno do tema pode ser explicada, tão somente, pela inexistência de interesse acadêmico pela temática ou se ancora-se nas dificuldades metodológicas e analíticas - muitas vezes - encontradas pelos investigadores que sobre ela se debruçam.

Ao abordar e/ou articular as variáveis conhecimento e ideias - quando essas não são, obviamente, consideradas sinônimos - com frequência pesquisadores encontram dificuldades relacionadas tanto à delimitação conceitual do termo em análise, quanto ao estabelecimento e especificação dos mecanismos causais capazes de explicar de que forma essas variáveis afetam os processos concernentes às políticas. Campbell (2002), ao discutir o papel das ideias sobre as *politics* e *policy* - em detrimento dos interesses particulares (mas sem excluir a possibilidade de interação) nessas instâncias - delimita sua análise aos comportamentos por aquelas dirigidos e, conseqüentemente, sobre a influência que exercem. O foco do autor, nesse trabalho em especial, é o processo de formulação de políticas públicas, mais precisamente, o processo pelo qual as políticas passam antes de serem concretizadas como tal.

Assim, a preocupação de Campbell (2002) concentra-se na atuação das ideias na agregação e moldagem do conteúdo que será, em algum momento, transformado nas bases que sustentarão as políticas públicas nascentes. Como recurso analítico e metodológico, o autor diferencia os tipos de ideias que podem afetar a formulação das políticas, definindo-os como: paradigmas cognitivos, visões de mundo, normas e quadros e ideias programáticas (programas de políticas). A cada um desses tipos de ideias capazes de exercer efeitos sobre as políticas, o investigador lista as dificuldades teóricas e metodológicas a eles associados. Em virtude das limitações impostas pela extensão deste paper, não abordaremos em detalhes cada um desses tipos, embora reconheçamos a importância de aprofundar o debate com vistas a qualificar nosso próprio argumento. Priorizaremos, portanto, a discussão em torno das ideias, enquanto marcos normativos.

Partindo do pressuposto que a concretização de uma política pública depende de um conjunto complexo de esforços que fluem da identificação dos problemas sociais às soluções propostas para, em seguida, engendrar-se um longo processo de tomada de decisão sobre as ações consideradas mais adequadas, passando pela elaboração do quadro programático, sua efetiva implementação e, idealmente ao menos, ao MeA, interessa-nos, neste momento, abordar o acervo de ideais que refletidos, sobretudo, em valores, identidades e escolhas teóricas apontam para as expectativas compartilhadas pelo grupo de atores responsáveis por formular o quadro normativo que guia as políticas brasileiras de assistência social. O recorte temporal, de 1993 a 2013, reflete não apenas as mudanças institucionais que marcaram a trajetória dessa política pública no País mas, também, o cenário político, econômico e social no qual as prescrições sobre a política foram construídas.

Definimos as normas - aqui, legislações e NOBs da AS - como objeto de análise porque compreendemos que esses documentos traduzem em ações as intenções e ideias daqueles que participaram de suas elaborações. E, na medida em que os formuladores de políticas impõem - consciente ou inconscientemente - seus valores morais, crenças, intenções e ideias às *policy* que elaboram, eles não apenas refletem as prioridades políticas de um grupo social em um determinado momento sociohistórico como, também, definem público-alvo e os recursos humanos, financeiros e de gestão que serão destinados à programas e ações, estabelecendo, a uma só vez, a identidade e as prioridades estratégicas da política pública em questão. Dessa forma, observar tais documentos permite-nos compreender os problemas a que as políticas procuram responder, o caminho a se percorrer e as transformações a que acenam.

## TRAJETÓRIA DO MEA E PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Seja como prática sistemática no âmbito governamental ou como objeto de pesquisa acadêmica, o MeA de políticas públicas é algo recente no Brasil. Sabe-se que o debate teórico e prática de MeA chegam no Brasil na década de 1990 impulsionados por uma agenda internacional reformista que propunha, entre outras questões, aproximar a gestão do Estado dos modelos do mercado, diminuindo o "ativismo" estatal que caracterizou os modelos implementados na América Latina entre os anos 1930 e 1970.

Concatenada nas ideias da *New public management* (PETERS, 2005), o processo reformista do Estado pautou-se em seus fundamentos na substituição de um modelo estatal que *deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento* (BRESSER, 1995, p.15). Para tanto, entre as ações implementadas tais como, as privatizações, descentralização e o enxugamento da administração direta, novas ferramentas para administração do Estado foram desenvolvidas com o objetivo de desenvolver uma cultura gerencial nas organizações. Ou seja, uma administração mais voltada aos objetivos e resultados do que aos processos. Conforme Bresser,

Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (1995, p.16).

Dentro desse caminho, o MeA, surge como uma estratégia de gerenciamento de políticas públicas com a finalidade de observar objetivos e medir os resultados alcançados, demonstrando os "desvios" de rotas e, apontando eventualmente saídas e correções para tais desvios. Essa forma inicial de significar o MeA ligou-se à uma lógica técnico-formal, que segundo Gussi (2015), reduziu esse instrumento de gestão de políticas

públicas ao sentido estrito de aferição de resultados (econômicos), desconsiderando os contextos sociopolíticos envolvidos nas políticas públicas. Conforme ele argumenta:

Essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas. Trata-se, antes, de imputar um modelo de avaliação de cunho técnico- formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes (GUSSI, 2015, p.5).

Se, por um lado, o conceito gerencialista de MeA se liga a esse caminho da reforma do Estado no Brasil, por outro, há um aspecto mais específico que lhe dá forma: a necessidade de monitorar e avaliar políticas focalizadas de redução da pobreza financiadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) nos anos 1990. Frente à agudização da pobreza derivada dos programas de ajustes econômicos fracassados dos anos 1980, que achataram o poder de compra em virtude da intensa elevação da inflação e da alta taxa de desemprego, as orientações internacionais por adoção de pacotes de políticas sociais focalizadas começavam a se aproximar do panorama brasileiro. Com isso, as instituições Multilaterais formulavam políticas, as financiavam e às atrelavam a um padrão específico de MeA voltados, sobretudo à prestação de contas. Conforme assinalou Stephanou (2005), por se tratar de agências financeiras multilaterais, que apresentavam um central papel no financiamento de políticas sociais focalizadas no país, tanto em termos de valores quanto em termos de volume de empréstimos, as avaliações dos projetos exigidas por esses tinham a preocupação em destacar a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário dos programas por elas financiados.

Dessa forma, modelos de avaliação como o Marco Lógico - uma metodologia de MeA mais voltada aos resultados, efeitos e impactos da política pública - foram trazidos pelo BID como referências teóricas e metodológicas no campo da avaliação à gestão pública. Apesar de constituir-se como uma ferramenta didática, por estar mais direcionada aos resultados e impactos, a metodologia do Marco Lógico pode deixar de compreender o porquê das mudanças ocorridas, haja vista que simplifica a realidade social (STEPHANOU, 2005). Circunscrito, portanto, a esse contexto, pode se afirmar que o primeiro estágio do caminho trilhado pelo MeA no caso brasileiro, esteve atrelado à lógica gerencial de gestão de políticas públicas, voltado à prestação de contas em um estilo *top-down* às instituições multilaterais financiadoras das políticas sociais e, por isso, pouco relacionado a uma perspectiva de aprendizagem e autonomia político-administrativa.

A partir dos anos 2000, sobretudo, com a eleição dos governos de centro-esquerda na América-Latina, que se notabilizaram *pelo pensamento crítico aos anos neoliberais e pela procura de uma redefinição de prioridades para a agenda pública* (DINIZ, 2011, p 502), o panorama da atuação do Estado acenava para novas propostas que iam desde a revisão da concepção de desenvolvimento ao papel das políticas sociais e, ao desenho da gestão pública. Nesse sentido, ao contrário do que ocorrera nas décadas pretéritas, em que se postulava a necessidade de redução do Estado e de sua atuação apenas como “regulador”, com os novos governos, passou-se a revalorizar o protagonismo estatal bem como de suas capacidades quanto à concepção, ao planejamento, à implementação e avaliação de políticas públicas. Dada a intensificação dos índices de pobreza, desigualdade e desemprego<sup>3</sup> resultantes da implementação das políticas do Consenso Washington (sustentado nas privatizações e nos cortes em gastos sociais), agregou-se igualmente, nas discussões dos novos governos, o componente da *inclusão e desenvolvimento social* como forma de resgatar a dívida social na Região (DRAIBE e RIESCO, 2011). Ademais, o reforço das capacidades do Estado para implementar tais políticas, ocupou a agenda política dos anos 2000 na América Latina.

No caso brasileiro, desde o governo Lula houve um amplo esforço de estruturação das políticas de proteção social não contributivas, como a assistência social e o Programa Bolsa Família (PBF), para buscar concretizar a tão esperada equidade e justiça social sob as bases de uma lógica universal. Para tanto, após aprovada as bases normativas e legais que orientam o funcionamento das políticas, era necessário construir as bases institucionais que permitiriam a implementação das mesmas em território nacional. Nesse sentido foi construído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para coordenar a implantação do PBF no território nacional, assim como, para sustentar a implementação do SUAS, um sistema orgânico que prevê a distribuição de responsabilidades entre os entes federados para a implementação da política de AS.

<sup>3</sup>Com relação à pobreza na América Latina, houve um crescimento significativo da década de 1980 para o início de 1990 (saltando de 40,5% para 48,03% em 1990), sendo que, em termos absolutos, houve um salto de 136 mil pessoas para 200,2 mil pessoas pobres (CEPAL, 2006). A indigência teve um acréscimo nessas décadas, saindo de um patamar de 18,6%, em 1980, para 22,5%, em 1990 (CEPAL, 2006, p.19). Na década de 1990, aumentou significativamente em termos absolutos o número de pessoas pobres: de 200,2 milhões, em 1990, para 211,5 milhões, em 1999.

Frente a esse movimento de construção de uma política pública nacional, com ambições de superar um passado pouco efetivo no combate à pobreza e proteção social, impôs-se a necessidade de construir novas bases e sistemas de gestão. Aí inclui-se o papel central da idealização da SAGI para levar adiante esse projeto. Patrus Ananias, ministro do MDS à época, manifestava claramente essa necessidade para fazer avançar a política de AS:

A estruturação de um sistema de proteção social descentralizado e participativo, em seus 5.564 municípios, por meio de um conjunto de políticas, programas e ações, não pode mais prescindir da tomada de decisões com base em informação e evidências. Por isso mesmo, desde a formação do MDS, valorizamos a necessidade de se formular e implementar uma política de avaliação e monitoramento que permitisse a utilização de dados e informação na retroalimentação das políticas. (ANANIAS In: VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUZA, 2006).

Embora tenha iniciado as atividades com dificuldades, como revela Ferrarezi (2016, p.21) afirmando que *a SAGI iniciou suas atividades com uma equipe reduzida e com bases de dados e recursos informacionais falhos ou inexistente*, pode-se afirmar que a partir desta secretaria se estrutura pela primeira vez na história um sistema de MeA nacional para a política de proteção social brasileira pautado na produção de informações e conhecimento em profundidade sobre a realidade que quer atuar. Conforme destacaram Vaistman *et al.* (2006), isso não se deu sem resistências:

Não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal”, ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade (VAITSMAN *et al.*, 2006, p.16).

Entretanto, apesar de um caminho difícil para a estruturação do MeA nacional, em 2016 a SAGI já havia incorporado numerosa equipe técnica para o desenvolvimento do trabalho - passando de 15 trabalhadores em 2004 para 58 em 2015 (FERRAREZI, 2016). Ademais, ampliou seu escopo de trabalho desenvolvendo numerosos instrumentos de MeA e fomentando o desenvolvimento de sistemas de MeA locais, na lógica de construção de uma nova cultura avaliativa em território nacional.

Como bem sublinhou Jannuzzi (2012), são de especial relevância as inovações implantadas no campo da produção de informações estatísticas, cadastros públicos e registros de programas por meio da SAGI, o que permitiu a ampliação da capacidade institucional do setor público na elaboração de diagnósticos para formular ações que atendam públicos-alvo e a demandas específicas. Dentre as inovações mais importantes desenvolvidas pela SAGI até 2015 incluíam-se, entre outros: Censo SUAS; Mapa de oportunidades e serviços públicos (MOPS); Relatórios de informações sociais (RI Social); Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV); Matriz de Informações Sociais (MISocial); Prontuário eletrônico simplificado do SUAS; Registro mensal de atendimentos (RMA) da AS; Registro de oportunidades, notícias e inovações (RONI).

Desde a NOB-SUAS 2005, já se demonstrava o interesse em fomentar a criação de estruturas de MeA e sistemas de informação nos três níveis de governo a partir da formação da REDE SUAS<sup>4</sup>. Entretanto com a NOB- SUAS 2010, seguida pelas NOBs-2012 e 2015 reforça-se o aspecto da gestão da informação local como central para o aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios. As NOBs estipulam que:

a gestão da informação é um dos instrumentos imprescindíveis para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS (BRASIL, 2010, p.67).

A partir de então houve uma crescente demanda para que as gerências locais da AS produzissem dados e informações sociais territorializados e classificados, através de atividades de diagnóstico, MeA (VAITSMAN *et al.*, 2006). Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, a coleta de dados e informação e a formulação de indicadores são fundamentais para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los, de modo tão amplo e detalhado quanto possível, no intuito de adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. No entanto sabe-se que, em um país de dimensões continentais e estrutura federativa de profundas desigualdades regionais, os desafios locais colocam-se para além do “despertar para a necessidade de gestão”, mas em produzir capacidades estatais para que seja possível a efetivação das políticas públicas.

<sup>4</sup> REDE-SUAS (módulo 1), sistema de informação do SUAS, suporte para a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de AS contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, etc.

Atenta a essa demanda municipal a SAGI passou a fornecer formação específica a partir de cursos de formação presenciais e a distância, como o programa Capacita SUAS, que ofertou 25 mil vagas em 20 estados em seus três cursos<sup>5</sup>; as oficinas de ferramentas SAGI (mais de dez cursos ofertados em EAD); o programa Capacita- SAGI, em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com nove mil pessoas capacitadas em cursos EAD<sup>6</sup>. Tal iniciativa, em que pese ainda carecer de maior institucionalização, mostrou resultados quantitativos importantes. Segundo Censo SUAS de 2011, à época, registrava-se que 73% dos municípios contavam com atividades de MeA; 42,3% dos municípios apresentavam uma área de MeA formalizada, enquanto 31,1% realizavam atividades de MeA, porém, de maneira informal; seguidos de 26,6% dos municípios que não possuíam estruturas de MeA.

Igualmente, no Censo SUAS de 2015, evidenciava-se a ampliação dos sistemas de vigilância socioassistencial, cuja principal função é observar e entender a relação das vulnerabilidades sociais de um território com a oferta de serviços destinados a enfrentá-las. Desde então, 46,2% dos municípios implementaram tais sistemas como parte do pacto de aprimoramento do SUAS. Embora apenas 14,7% dos municípios tenham reservado profissionais exclusivamente dedicados a essa tarefa da gestão.

Diante desse conjunto de iniciativas que derivam da nova política de desenvolvimento social, é possível observar que o modelo de MeA fomentado pelo governo federal voltou-se a constituir uma abordagem normativa para a prática de MeA distinta da lógica de prestação de contas sob o qual foi pautado nos anos 1990. Orientado à compreensão da própria realidade, a partir de processos e instrumentos próprios (FERRAREZI, 2016), esse novo modelo parece ter substituído o discurso gerencialista por uma lógica pautada na aprendizagem política em que o MeA se coloca como:

um processo de conhecimento sistemático da própria realidade, voltado para traçar estratégias de atendimento às necessidades peculiares de um território ou população. Ou seja, constitui-se como [...] um estágio de grande significado num processo mais geral de *policy learning* em que atores engajados no processo de monitoramento e avaliação estimulam-se a contribuir com melhorias e avanços para a construção de políticas públicas (HOWLETT *et al*, 2013, p.201).

Entretanto, apesar dos esforços de constituição dessa lógica a partir do governo federal para os municípios, sabe-se a prática de MeA no nível local de governo ainda é incipiente, apresentando um conjunto de vicissitudes e desafios para sua institucionalização. Seja em função de sua recente adoção pelos governos, seja pelos legados institucionais do Estado brasileiro (de estrutura federativa e capacidades estatais desiguais e concentradas no centro), torna-se um desafio implementar MeA na lógica da aprendizagem política e como suporte para autonomia. Entendendo que a conformação das políticas públicas são influenciadas por ideias que expressam concepções de mundo, símbolos, imagens e identidades (FARIA, 2002) que podem impactar o processo decisório (MENICUCCI, 2007), nas páginas que seguem trazemos os achados da análise documental, demonstrando especificamente como as normativas nacionais trataram o tema “gestão da assistência social” - em específico o MeA e o planejamento em seus principais documentos.

#### DAS IDEIAS ÀS POLÍTICAS: ANÁLISE SOBRE A TRAJETÓRIA DE FOMENTO À CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NAS NORMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (1993 - 2013)

O primeiro documento normativo da AS como política pública é a LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993, conhecido como LOAS. Nesse documento original, que possui um objetivo de normatizar as deliberações contidas nos artigos 21, 23, 24 e 30, - que definem as competências comuns e exclusivas dos três entes federados da CF/1988-, assim como nos artigos 203 e 204, - que dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social-, os esforços vão ao encontro de definir objetivos, princípios, diretrizes e apontar o funcionamento organizacional da política pública. Nesse aspecto destaca-se o papel dos atores envolvidos na implementação dos serviços, como conselhos, entidades e o papel do financiamento, porém não se avança no detalhamento dos serviços e tampouco da gestão dos mesmos.

O próximo documento normativo aprovado para conduzir a implementação da AS no território nacional foi a RESOLUÇÃO Nº 207, de 16 de dezembro de 1998 que aprovou por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998, e a Norma Operacional Básica (NOB), também de 1998. Esses documentos, em específico a NOB, teve por objetivo avançar na construção do sistema descentralizado da AS, uma agenda prioritária no governo Fernando Henrique Cardoso, que avançou também em um outro conjunto de políticas públicas. Como se tratava de um processo inicial de implementação da AS em território nacional, apesar de fazer mais de 10 anos da formalização na CF de 1988, o documento preocupou-se em disciplinar as relações federativas para implementação da política pública, especialmente o financiamento e as competências dos três níveis de governo.

<sup>5</sup> Os cursos contemplaram temas como: a Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais; Indicadores para Diagnóstico e Controle Social.

<sup>6</sup> Contemplando temas como: indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria.



Essa primeira NOB continha 43 páginas e apenas duas menções a monitoramento associada às competências dos gestores estaduais e municipais. Referente ao gestor estadual, um item sugere que é de sua responsabilidade *a supervisão, o monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional* (NOB, 1988, p.23), sem especificar ao que exatamente está se referindo. Chama atenção aqui a ideia de supervisão e monitoramento como nexos associados, que ainda hoje se fazem presente na prática de MeA (PAPI, ROSA e EGER, 2019). No que tange ao gestor municipal, consta a responsabilidade na *definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social* (NOB 1998, p. 24); logo em seguida surge um primeiro indício da necessidade de MeA da política pública, essa que seria uma obrigatoriedade nos dias atuais. No item I) da página 25 da NOB-1998, aparece como competência do gestor municipal da supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local. Conforme o caso estadual, verifica-se no âmbito local a mesma associação entre supervisão e MeA, uma ideia bastante complexa de se desconstruir na prática, até os dias atuais. Ainda na página 25 aparece a competência do gestor municipal em elaborar o Plano Municipal de Assistência Social como requisito de habilitação à gestão municipal de AS. Já na página 31 consta que o plano deve conter: definição e quantificação das ações, destinatários, prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e recebidos por transferência e diretrizes para a construção de um Sistema de AS.

Fica claro nessa segunda NOB de AS que a prioridade de formulação e implementação das ações se dará a partir do município, ao governo estadual coube a supervisão, e ao governo federal o financiamento, conforme o item 3.1. da NOB-1998:

*Gestão Municipal: A gestão dos serviços assistenciais será prioritariamente, de responsabilidade dos governos municipais. Para tanto, serão transferidos recursos financeiros diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais daqueles municípios que se habilitarem de acordo com essa NOB. Os municípios terão autonomia de gestão desses recursos, segundo a realidade local e as prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho, desde que atendam aos destinatários da Política nas respectivas redes já existentes e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes desta NOB (BRASIL, 1988, p.30).*

Em 2002 foi aprovada a NOB-3 ainda sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nessa NOB de 31 páginas, novos parâmetros para a gestão da AS começam a figurar no documento. Desloca-se a ênfase da descentralização para a gestão municipal e surge com maior presença o papel do governo federal na determinação de reordenamento e reorganização da gestão da AS. Paralelamente muito mais ênfase é dada ao papel da gestão. No item I - DA ORGANIZAÇÃO E DA GESTÃO - consta que a implementação do sistema depende do *reordenamento institucional, bem como da capacidade técnica gerencial e financeira para a formulação, a gestão e avaliação da Política de Assistência Social* (NOB 2002, p.10) nos três níveis de governo. Atribui-se que as instâncias gestoras da política pública dos entes governamentais devem desenvolver *capacidade de gestão para formulação, execução, acompanhamento e avaliação da Política de Assistência Social, caracterizada pela disponibilidade de condições técnicas e materiais* (Ibidem, p, 10).

Ademais ampliam-se sobremaneira as competências do governo Federal na condução da Política Pública nacional, sobretudo pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão. Entre outros mecanismos, destacamos: 1) a elaboração do Plano Plurianual de Assistência Social, vista como peça estratégica de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social; 2) a coordenação do processo de implementação e atualização da Rede Articulada de Informações para Gestão da Assistência Social; 3) implementação de sistema de monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações da Política Nacional de Assistência Social; 4) apoio técnico aos estados no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de assistência social, para formulação, gestão e avaliação das ações de assistência social; 5) elaboração do Relatório Anual de Gestão (ibidem, p.11 e 12).

Quanto às responsabilidades do gestor municipal dos 17 itens, 8 relacionam-se à gestão da política pública fazendo menção a necessidade do MeA para qualificar a gestão. Os demais dividem-se em gestão orçamentária, capacitação de recursos humanos, implementação do CadÚnico e gestão dos serviços, como podemos ver abaixo:

- a) formulação, coordenação, execução e **avaliação** da política municipal de assistênciasocial;
- c) elaboração do **Plano Plurianual** de Assistência Social; e) **alimentação de dados** da Rede Articulada de **Informações Gerenciais** de Assistência Social, no seu âmbito; f) elaboração do plano e implementação do **Processo de Monitoramento e Avaliação das ações de assistência social**; g) **elaboração de proposta de padrões de qualidade para prestação de benefícios, serviços**, programas e projetos de assistência social; k) **acompanhamento e avaliação** dos processos de concessão, execução e revisão do **Benefício de Prestação Continuada**; q) informar ao gestor federal o Número de Identificação Social – NIS dos destinatárias inscritos no CadÚnico; r) **elaboração de Relatório Anual de Gestão** (BRASIL, 2002, p.13-4 *grifos nossos*).

Neste documento não foram feitas orientações quanto à operacionalização de serviços, priorizando a criação dos modelos de gestão por níveis – básico; intermediário e pleno<sup>7</sup> e a criação de instrumentos de gestão posto como requisito para habilitação a esses níveis de gestão e repasse de recursos federais. São considerados instrumentos de gestão: o Plano Plurianual de Assistência Social, o Plano de Monitoramento e Avaliação, o Fundo de Assistência Social e o Relatório de Gestão. Quanto ao Plano Plurianual de Assistência Social o documento indica:

O PPAS O Plano Plurianual de Assistência Social/PPAS é um **instrumento de planejamento estratégico** para a consolidação da Política e do sistema descentralizado e participativo de assistência social, que organiza, regula e norteia o seu funcionamento, sendo a expressão da autonomia do nível de gestão na definição e condução da Política. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da Política, que deve construí-lo de forma democrática e participativa. O Plano deve conter proposta integrada de capacitação, sistema de monitoramento e avaliação, estratégia de descentralização, bem como fonte de financiamento. Deve permitir a visualização das prioridades selecionadas, ações e metas previstas, inclusive as de âmbito regional, recursos disponíveis, bem como: estratégias para sua implementação, num espaço de tempo determinado, visando a obtenção de resultados. O PPAS abrange o período de 4(quatro) anos, tanto para estados quanto para municípios, conforme Resolução nº 182, de 20 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, contemplando os 3(três) últimos anos da gestão governamental vigente e o primeiro da gestão governamental subsequente. Anualmente as planilhas de prioridades, metas e recursos devem ser atualizadas (Ibidem, p. 24).

Já quanto ao MeA,

A avaliação como processo é um mecanismo gerencial de acompanhamento, controle e de informações sobre resultados de ações planejadas, com base em indicadores previamente estabelecidos. É um requisito imprescindível para atualização do Plano Plurianual de Assistência Social. Pressupõe objetivos e responsabilidades claramente definidos e a aferição dos processos de trabalho, dos produtos, dos custos, dos prazos, bem como da satisfação dos usuários. **Permite medir o impacto** dessas ações sobre a qualidade de vida da população e a socialização de informações sobre resultados alcançados. Para efetivar o processo de avaliação **torna-se imprescindível a implantação de sistemática de acompanhamento e/ou monitoramento das ações planejadas** com a finalidade específica de dar suporte ao processo regular e recorrente da avaliação. Este processo permite introduzir ajustes e correções nas ações para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. Os gestores devem dispor de um Plano de Monitoramento e Avaliação incluindo mecanismos de supervisão, instrumento de coleta de informação, bem como sistema integrado tecnológico nas três esferas de governo, que possibilite agilidade na informação (Ibidem, p.25).

Conforme pode-se perceber, essa NOB prioriza o aspecto da gestão da AS, trazendo novidades quanto aos objetivos dos instrumentos e algum grau de detalhamento sobre sua operacionalização. Fica evidente a iniciativa do governo federal em atrelar esses instrumentos tais como o MeA e o planejamento à habilitação a um nível de gestão e ao repasse de verbas federais aos entes subnacionais. Nesse documento não há relação explícita no texto, entre gestão e qualidade dos serviços, oferta de proteção social e redução de vulnerabilidades, apesar de ser um elemento implícito. O que se pode inferir é que esse documento pode ser considerado uma transição para o próximo – a PNAS de 2004 e a NOB SUAS do mesmo ano- , que sob um novo governo, avança na construção de um sistema orgânico de política pública, desenhado conforme o SUS.

A Norma Operacional Básica de 2005, a primeira NOB/SUAS, disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e a PNAS de 2004, considerando a construção do SUAS. Esse documento de 178 páginas tratou, dentre outras questões, da divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; dos níveis de gestão de cada uma dessas esferas; das instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; dos principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e, a forma de gestão financeira que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. A PNAS, publicada em um mesmo documento que a NOB-2005 informa a intenção de redesenhar essa política pública, na perspectiva de implementação do Sistema Único de AS (SUAS) de acordo com as deliberações contidas na IV Conferência Nacional de AS (CNAS), realizada em Brasília, em dezembro de 2003.

<sup>7</sup> No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (BRASIL, 2015).

A política nacional, interpretando o cenário que origina e caracteriza a trajetória da AS até então, se destina a expor o objetivo estratégico da política pública, qual seja: consolidar a AS como política pública e direito social, deliberando a construção e implementação do SUAS em território nacional. Nessa linha, destaca que é necessário ressignificar a descentralização, superando a centralização: *a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada* (BRASIL, 2004, p. 14). Avançar na constituição de redes de serviços investindo na intersetorialidade; avançar na participação social na gestão da política pública e na recomposição dos quadros técnicos que à época possuía grande defasagem e instabilidade. Destaca-se na abertura do documento o relevo dado ao papel da gestão da informação que teria nesse novo contexto um sentido estratégico para fazer a AS suplantar um passado de favores políticos e caridade, conforme destaca no próprio documento:

Por fim, a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da **informação, monitoramento e avaliação**, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, **um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos** para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social. Tal empreendimento deve sobrelevar a prática do controle social, o que, nessa área em particular, adquire uma relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado. Esta nova qualidade precisa favorecer um nível maior de precisão, tanto no que tange ao conhecimento dos componentes que a geram, e que precisam ser conhecidos abundantemente, como aos dados e as conseqüências que a política produz (BRASIL, 2005, p. 14).

Com efeito percebe-se que referente ao papel estratégico do MeA e da gestão da informação de forma ampla, o documento os coloca como táticas de ampliação e de fortificação do campo assistencial enquanto política pública garantidora de direitos. A PNAS de 2004 iniciou com um grande diagnóstico sobre as vulnerabilidades sociais no país atinentes ao campo atendido pela AS, ao mesmo tempo que mapeia um panorama da organização da política em território nacional, sobretudo os gastos dos três níveis de governo.

Na sequência refletiu sobre a Política Pública de Assistência Social, sua história, seus princípios, objetivos, diretrizes para a seguir indicar a operacionalização da mesma. Nesse aspecto define quem são os usuários, o que conforma a rede de proteção. Aparece pela primeira vez em um documento, a designação de proteções sociais básica, especial de média e alta complexidade e seus objetivos, ademais estabelece-se o espaço onde essas proteções executariam suas ações: os CRAS e CREAS. Os serviços de responsabilidade de cada proteção são especificados. Após esses tópicos, há um específico para a gestão da PNAS na Perspectiva do SUAS. Nele, além de serem desdobrados temas e conceitos, tais como, a descentralização político-administrativa e territorialização; o financiamento, o controle e participação social; a política de recursos humanos, há mais de duas páginas para destacar a importância da gestão da informação, do MeA. Conforme o documento:

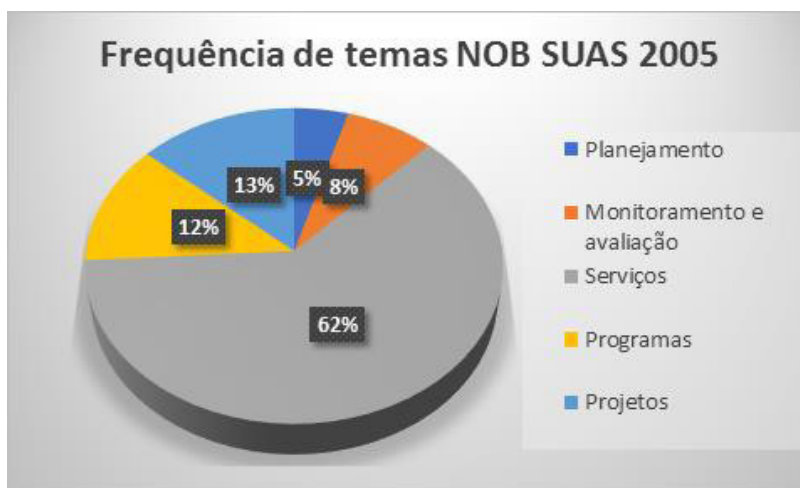
a necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também **remontam aos instrumentos de planejamento institucional**, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários [...] a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação, aportes do novo sistema, devem ser apreendidas como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidos com as repercussões da política de assistência social ao longo de sua realização, em todo o território nacional (BRASIL, 2005, p.57).

Nesse sentido, destaca um capítulo exclusivo para tratar de instrumentos de gestão, esses entendidos como o Plano de AS, o orçamento da AS, a gestão da informação - MeA e Relatório Anual de Gestão. Aparece pela primeira vez a ideia de vigilância socioassistencial em um documento normativo, podendo ser interpretado como uma gestão de informações sobre o lado da demanda social, enquanto o MeA analisa a oferta. Segundo o documento, em síntese, a vigilância *produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias / pessoas, nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos)* (BRASIL, 2005, p.93).

De forma comparativa nesse documento, que pode ser considerado um marco para implementação do SUAS, há 38 menções acerca do monitoramento e avaliação como um termo associado. Em geral as menções se relacionam com monitoramento das ações assistenciais; seguidas por e impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza; após nota-se menções relacionadas ao município, plano de AS e indicadores sociais. Algumas vezes a palavra esteve relacionada a indicadores e “tática de de fortificação do campo assistencial”.

Sobre planejamento aparece 23 vezes no documento, sendo que dessas vezes, duas se articulam a MeA; em muitos casos aparece como planejamento estratégico de todo sistema ou toda administração; e por fim planejamento de RH. No que diz respeito às palavras: serviços (que aparece 310 vezes no documento) somado a programas (que apresenta-se 52 vezes) e projetos 68 vezes, conforme pode ser visto no gráfico abaixo, pode-se observar maior frequência destes termos se comparado à MeA e ao planejamento:

Gráfico 1 - Relação de temas abordados na NOB SUAS 2005



Fonte: elaboração própria

Como pode se observar, desse conjunto de palavras, 62% referem-se a serviços, seguido de projetos e programas que somam juntos 25% da frequência. MeA e planejamento somam juntos 13%. Dessa forma, apesar do documento ter dado um relevo importante ao desenvolvimento desses instrumentos nos três níveis federativos, associando-o ao fortalecimento do campo assistencial e à qualidade da prestação dos serviços, percebe-se uma menor ênfase textual se comparado aos demais temas trabalhados. Cabe observar se nos documentos posteriores essa relação se modifica.

No ano de 2006 publicou-se a NOB SUAS de recursos humanos (NOB SUAS RH) uma norma complementar à primeira NOB SUAS de 2005, aprovada pela Resolução CNAS n.º 269 de 13/12/2006, dispõe sobre a gestão do trabalho no SUAS, diretrizes para a Política Nacional de Capacitação e as responsabilidades dos entes nesses campos.

Com mais de 70 páginas, a NOB SUAS RH apresentou doze (12) subdivisões temáticas<sup>8</sup> - afora introdução e referências bibliográficas - trazendo luz às temáticas específicas da gestão de RH dos trabalhadores do SUAS, com uma presença da expressão "gestão", em quatro desses subtítulos, ligadas a ideia de "gestão do trabalho". Ao todo a palavra gestão possui 160 menções no documento. Entretanto, assim como as subdivisões já indicam logo de início, a quase totalidade das referências está atrelada à expressão gestão do trabalho, referindo-se aos funcionários do SUAS - entre concursados e terceirizados -, não especificamente aos demais instrumentos de gestão. Logo na apresentação do documento este já salienta que a gestão do trabalho é um dos aspectos que compõem a gestão do SUAS, quando fala que *para a implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho* (BRASIL, 2006, p. 9).

Já a palavra "planejamento" aparece de forma muito mais modesta na NOB-SUAS RH. Das quatorze (14) vezes em que é citada está ligada ou com a palavra "orçamento", ou referindo-se a realização de planejamento estratégico por parte dos trabalhadores do SUAS, mais especificamente os trabalhadores com cargos de coordenação. Nesse mesmo sentido, a expressão "monitoramento e avaliação" aparece apenas quinze (15) vezes no documento, majoritariamente se referindo ao fato de ser uma das atribuições dos trabalhadores do SUAS.

Em 11 de novembro de 2009, o CNAS aprova a resolução n.º 109 com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o qual padronizou a oferta serviços socioassistenciais descrevendo os modos pelos quais os mesmos deveriam ser realizados nos diferentes (básico e especial de média e alta complexidades) níveis de prestação de serviços do SUAS. Como nos demais documentos a palavra gestão foi mencionada de forma muito menos expressiva do que as referências aos serviços. Das onze (11) vezes em que é citada refere-se a gestão dos locais de atendimento - autogestão ou cogestão, e gestão participativa. Já em relação a frequência da palavra planejamento das seis (6) vezes em que aparece no texto referem-se ao planejamento dos serviços, assim como diz *"O planejamento das ações deverá ser realizado pelos municípios e pelo Distrito Federal, de acordo com a territorialização e a identificação da demanda pelo serviço."* (BRASIL, 2009, p. 25), a partir de planejamento de reuniões de equipes e planejamento político-pedagógico dos serviços. O MeA quase não é citado no documento, das três vezes em que foi citado, referindo ao serviços.

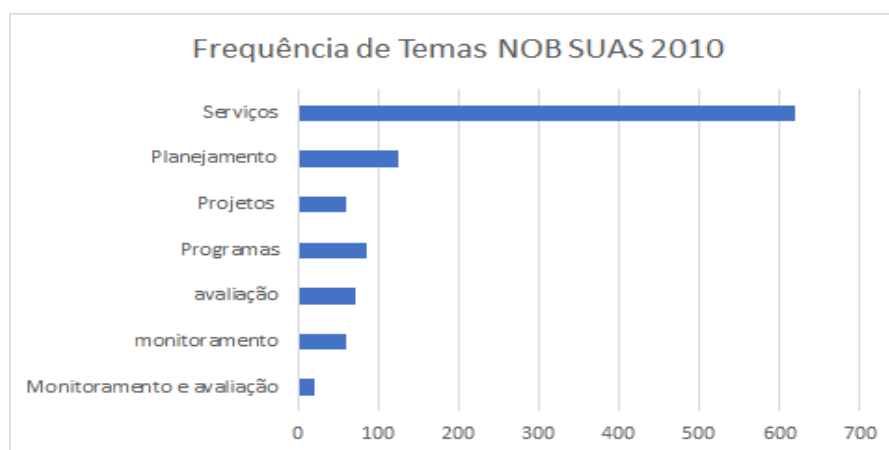
<sup>8</sup> São elas: II – Princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; III – Princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; IV – Equipes de referência; V – Diretrizes para a política nacional de capacitação; VI – Diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários - PCCS; VII – Diretrizes para as entidades e organizações de assistência social; VIII - Diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho; IX – Responsabilidade e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do Distrito Federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; X - Organização de cadastro nacional de trabalhadores do SUAS - Módulo CADSUAS; XI - Controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS; e XII – Regras de transição; XIII – Conceitos básicos (BRASIL, 2006).

Em 2010, há a publicação de uma nova NOB, dessa vez com a proposta explícita de aprimorar a gestão dos serviços socioassistenciais. No diagnóstico há a indicação de que se avançou sobremaneira na implementação do SUAS em território nacional, porém havia chegado o momento de avançar no aprimoramento do sistema de gestão do mesmo, uma vez que se verificou que muitos estados e municípios haviam avançado cartorialmente, ou seja, mais no papel do que na realidade. Conforme indica o documento:

Os níveis de gestão, inicial, básica e plena, estabelecidos pela NOB não conseguiram traduzir a correlação de responsabilidades que os municípios deveriam assumir, com os incentivos que poderiam receber, criando, dessa forma, distorções entre o que estava previsto e o que aconteceu na realidade dos municípios. [...] Além das questões tratadas acima, outro aspecto não tratado pela NOB SUAS 2005 em profundidade, até pelo momento de pouco amadurecimento quanto ao modelo de gestão que inaugurava foi o do monitoramento e avaliação. Esse processo tomou corpo a partir das edições do Censo SUAS que criou mecanismos de monitoramento com definição de indicadores que aferem a qualidade dos serviços, apontando para a necessidade da adoção de padrões para o adequado funcionamento e oferta de serviços socioassistenciais aos usuários da assistência social. Após ampla expansão da rede de serviços e já próximo da universalização de alguns equipamentos, o desafio que se coloca para o sistema passa a ser a qualidade da oferta de serviços. Neste sentido, a qualificação dos serviços passa necessariamente pela adequação da rede ao que estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2010, p.5)

Sendo assim, se observarmos a ocorrência de palavras ainda se mostra demasiadamente superior a frequência da menção à serviços comparado aos demais termos relacionados à gestão, como pode-se notar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Relação de temas abordados na NOB SUAS 2010



Entretanto, o documento dedica mais de cinquenta (50) páginas para apresentar e discutir a necessidade de qualificação da gestão das ações e serviços prestados através da política, denominado “aprimoramento da gestão do SUAS”, o item sete (7) apresenta seis (6) subáreas da gestão: o planejamento; a gestão financeira e orçamentária; informação, monitoramento e avaliação; a vigilância socioassistencial; o acompanhamento da gestão e serviços; e gestão do trabalho, sobre os quais detalha a importância de cada um na construção de essa nova realidade de gestão. Dois subitens aprofundam o que pode ser considerado uma das maiores inovações desta NOB SUAS 2010: o pacto de aprimoramento de gestão do SUAS, que descrevem como:

“Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS é um instrumento estratégico que inaugura um novo regime de colaboração, buscando aprimorar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento as diretrizes de aprimoramento da gestão do SUAS e de qualificação dos serviços socioassistenciais. Trata-se de um compromisso fundado em responsabilidades obrigatórias e de aprimoramento, expressas em uma Matriz de Responsabilidades, organizadas por Eixos de Responsabilidades imprescindíveis para o sistema, e consubstanciado em um Plano de Assistência Social, com a descrição de ações concretas, efetivas, que expressa competências políticas, técnicas e financeiras para a gestão e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social” (BRASIL, 2010, p. 31 e 32).

Como forma de ratificar essa preocupação com a construção e aprimoramento dos instrumentos de gestão em dezembro de 2012 o CNAS aprovou sua resolução nº 33, referente a mais recente Norma Operacional Básica do SUAS. O documento contém 64 páginas e traz inovações em diversas áreas, com destaque para a indução do Pacto de Aprimoramento de Gestão. Este passa a ter o aporte de instrumentos de informação e a definição de indicadores de MeA tais como o ID CRAS<sup>9</sup>. Desta forma, a pactuação de prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS e seu planejamento passa a ser realizada a cada quatro (4) anos, com revisão anual. E os Planos de Assistência Social da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios passam a ter que observar o planejamento para o alcance das prioridades e metas nacionais pactuadas. Assim sendo, ao observar este documento ainda pode-se notar uma presença superior a referências relacionadas à serviços, no entanto, estas se aproximam muito em frequência de menções à palavra gestão, aquela encontrada 210 e, esta 174 vezes no texto, acompanhado de 43 menções a palavra monitoramento e 41 aparições da palavra planejamento.

## DAS POLÍTICAS ÀS IDEIAS: O DEBATE SOBRE INSTRUMENTOS DE GESTÃO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA DO SERVIÇO SOCIAL

Ao definirmos as ideias como uma unidade de análise a ser considerada nas investigações acerca das políticas públicas importa não apenas analisar as comunidades epistêmicas e as disputas de interesses e projetos em jogo como, também, o alcance que essas logram conquistar. De modo geral, nos parece razoável considerar que há um processo de retroalimentação entre ideias e políticas. Ou seja, defendemos que ideias formam políticas na mesma medida em que políticas transformam ideias. Razão pela qual, procuramos, a partir de uma pesquisa exploratória, verificar a presença das temáticas “gestão” e “instrumentos de gestão” - que, como mostramos, recebeu grande destaque nas normas da política brasileira de assistência social - na produção acadêmica no campo do serviço social.

Partindo do banco de dados disponibilizado pelo Catálogo de Teses e Dissertações (CAPES, 2019), mapeamos os trabalhos defendidos em programas brasileiros de pós-graduação em Serviço Social, com o objetivo de examinar em que medida as discussões e transformações promovidas pelo quadro normativo da política de AS vinha se refletindo na produção acadêmica da área. O banco disponibilizado pela Capes permite-nos cobrir o período entre 1987 e 2018, possibilitando a utilização de filtros que qualifiquem a busca, tais como: período temporal, programa de pós-graduação, palavras-chave, assunto da pesquisa, áreas de concentração e confluência, autor, orientador, participantes da banca, entre outros.

Mesmo considerando a possível vinculação de assistentes sociais a outras áreas do conhecimento, limitamos nossa busca aos programas nomeados, exclusivamente, como serviço social e política social tratando-se esses últimos, na maior parte das vezes, dos programas de pós-graduação estabelecidos a mais tempo). No que tange às palavras-chaves, indicamos “políticas públicas” e “política pública” para, em seguida, buscar entre esses trabalhos aqueles que se debruçavam sobre, e indicavam entre as palavras-chaves da investigação, processos e instrumentos de gestão, priorizando, nesse sentido, os que se detinham sobre a política nacional de assistência social.

Conforme observamos, entre os 5898 trabalhos conduzidos no âmbito dos programas de pós-graduação em serviço social entre 1987 e 2018, considerando, unicamente, aqueles que traziam entre as palavras-chave “serviço social e “assistência social”, houve, a partir de 2014, um importante crescimento no número de dissertações e teses destinadas à investigação de políticas públicas, totalizando 982 pesquisas com as características desse recorte. Desses 982 trabalhos, no entanto, apenas 2 traziam como unidade de análise os processos e/ou instrumentos de gestão da política nacional de assistência social. Indicando que, não obstante a temática se fazer presente nas diretrizes e prescrições normativas da política, seu impacto na produção acadêmica ainda é muito incipiente. Contudo, se considerarmos que o próprio campo de políticas públicas, pensando como tal, passou a integrar a agenda de pesquisa e ganhar maior destaque apenas a partir do ano de 2014, somos levados a pensar sobre o tempo de reflexão e absorção de determinados problemas sociais pela academia. Elemento que pode nos ajudar a compreender a centralidade que alguns temas ganham nos debates promovidos pelos programas de pós-graduação em análise, tais como: o processo de descentralização das políticas sociais, seus impactos e limites, as dinâmicas de financiamento e os problemas concernentes ao fundo de financiamento da assistência social e as dificuldades que muitos governos locais enfrentam na implementação de programas cujas diretrizes e propostas de intervenção são de origem federal como, por exemplo, o PBF.

<sup>9</sup> O IDCRAS é um indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos CRAS, segundo as informações coletadas no Censo SUAS com respeito a quatro dimensões: atividades realizadas, horário de funcionamento, estrutura física e recursos humanos disponíveis no equipamento público (BRASIL, 2012).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Normas importam porque elas refletem ideias, refletem, em última instância, prioridades estratégicas. Assim, ao definirmos as normas, aqui, caracterizadas pelas legislações e NOBs, da política brasileira de assistência social como unidade de análise, desejamos mostrar de que forma intenções e ideias se traduzem em ações, orientando, assim, a execução de políticas em distintas realidades. Se é fato, conforme defendemos ao longo deste paper, que as ideias, crenças e valores morais e políticos se concretizam em documentos normativos e mesmo, operacionais, estabelecendo a identidade e o alcance das políticas e delimitando seus objetivos estratégicos, parecia-nos que, a longo prazo, a imersão dessas políticas no seio da sociedade poderia contribuir para a transformação de alguns ideários. Sendo, portanto, razoável afirmar que se as ideias constroem políticas públicas, essas poderiam, igualmente, transferir ideias.

Na medida em que procurávamos pela articulação dos termos planejamento, monitoramento e avaliação nas diretrizes e normas da política de AS, objetivando compreender a que ideários e valores políticos essas noções/práticas se associavam nos documentos sobre os quais nos debruçamos, encontramos positivamente essa relação. Apesar de, numericamente tais termos e palavras figurarem menos que os termos serviços, programas e projetos, verificamos que há um esforço emanado nessas normas em incentivar os níveis governamentais a desenvolverem tais ferramentas de gestão. Especialmente a partir da NOB-SUAS de 2005, que destaca um item específico no documento para tratar do assunto e orientar os demais níveis de governo à aderirem, vemos crescer a importância simbólica da gestão no campo dos documentos normativos de AS.

Entretanto, se a análise dos documentos nos permitiu chegar a essas conclusões, a relação com a realidade empírica derivada de pesquisa realizada na RMPA por esse grupo, nos permite construir algumas questões: se os documentos normativos importam na implementação das políticas públicas, sobretudo nos municípios que são a ponta da execução de uma política formulada nacionalmente (diante de um pacto federativo que pouco investiu na autonomia das partes); se há neles um forte incentivo ao desenvolvimento dessas ferramentas, qual a razão de muitos municípios terem essas ferramentas subdesenvolvidas? Algumas hipóteses se colocam para explorar em pesquisas posteriores. A primeira supõe que a trajetória da AS, que privilegiou historicamente o desenvolvimento de ações imediatas, dada a urgência em atender problemas sociais e, tardando em tornar-se política pública, importa nos dias atuais. Ou seja, os legados anteriores permanecem apesar de todo um esforço de reconstrução da política pública; a segunda diz respeito à formação em serviço social no país que carrega forte carga de ativismo e engajamento na resolução dos problemas sociais.

Conforme se observou na pesquisa exploratória sobre temas desenvolvidos em teses e dissertações defendidos em programas de pós-graduação em serviço social, no período entre 1987 e 2018, considerando apenas as investigações que traziam como recorte de análise 'políticas públicas e/ou políticas sociais', apenas 2 de um total de 982 trabalhos versavam sobre a gestão da política nacional de AS. De toda forma, é relevante mencionar que as temáticas relacionadas às políticas públicas ganharam mais destaque nas produções acadêmicas do campo do serviço social a partir de 2014, mostrando-se, dessa forma, ainda incipientes. Em comum, o conjunto desses trabalhos traz uma profunda preocupação com políticas e programas setoriais, dedicando-se, sobretudo, às análises acerca das consequências do processo de descentralização das políticas sociais, das limitações relacionadas às dinâmicas de financiamento da política de assistência social e, quando tocam na dimensão de gestão dessas políticas, o fazem a partir de estudos de casos tomando, principalmente, políticas e governos locais como objeto de análise.

Por fim, uma terceira hipótese refere-se às capacidades estatais dos municípios para atender e implementar uma política pública que se complexificou e exigiu fortes investimentos institucionais e financeiros em um curto espaço de tempo. Como sabemos os municípios brasileiros possuem fortes constrangimentos institucionais, dada a realidade de baixo desenvolvimento sócio-econômico na maioria dessas realidade, e por outro lado um conjunto amplo de responsabilidades atinentes ao campo social. Nesse sentido, implementar uma política pública, como a de AS, de acordo com o nível de exigências feitas pelo governo federal já é um grande desafio, restando baixos investimentos e priorização da pauta da gestão.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005.
- ALMEIDA, M.H.T. CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 124-147, maio 2003.
- ARRETCHE, M. T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro. Editora FGV; Fiocruz. 2012.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. Gestão do SUAS. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas>>. Último acesso em: 17/07/2019
- \_\_\_\_\_, LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm)>. Último acesso em: 25/7/2019.
- \_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica Da Assistência Social – NOB-SUAS 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-impressao/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Último acesso em: 25/7/2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica: NOB/RH/Suas. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOBRH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBRH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)>. Último acesso em: 25/7/2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009 disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)>. Último acesso em: 25/7/2019
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica Da Assistência Social - NOB SUAS 2010: Aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, agosto de 2010. Disponível em: <[file:///C:/Users/Taciana/Downloads/Legisla%C3%A7%C3%A3o\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNAS%20039.2010.pdf](file:///C:/Users/Taciana/Downloads/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNAS%20039.2010.pdf)>. Último acesso em: 25/7/2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica a Assistência Social - NOB SUAS 2012: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por intermédio da Resolução nº 33/2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf)>. Último Acesso em:25/7/2019.
- CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 2002 28:1, 21-38.
- CAPES. Catálogo de Teses e Dissertações. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Último acesso em: 30/7/2019.
- CARDOSO, J.C; SANTOS. J.C; PIRES, R.R; PPA 2012-2015 A experiência subnacional de planejamento no Brasil.. Brasília, IPEA, 2015.
- COUTO, B.R; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. O sistema único de assistência social no Brasil: Uma realidade em movimento. 1. Ed. São Paulo: Cortez, p.328, 2013.
- DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *Dados*, vol.54, n.4, pp. 493-532, 2011.
- DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. "Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?" *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, 2002.



- FERRAREZI, E. (Org.). SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília, DF: SAGI-MDS, 2016.
- GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009, 198p.
- GUSSI, F. A. OLIVEIRA, R. B. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. ANAIS ENEPCP II, ano 2015.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JANNUZZI, P. de M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 5ª edição, 160p., 2012.
- JOHN, Peter. Analysing public policy. Londres, Pinter, 1999.
- KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. New York, Harper Collins, 2012. MATUS, C. Adeus, senhor Presidente. Governantes governados. São Paulo: Ed Fundap. 1997.
- MENICUCCI, T. A implementação da Reforma sanitária: a formação de uma política. In Hockman, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro. FIOCRUZ, 2007. p. 303-325
- PAPI, L.P. Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre. Dissertação de mestrado, Porto alegre, UFRGS, 2014.
- PAPI, L.P.; ROSA, T. B.; EGER, T. Capacidades estatais na implementação da Assistência Social na RMPA: um estudo sobre o desenvolvimento de instrumentos de gestão locais (2010-2018). Anais VI Encontro Brasileiro de Administração Pública - EBAP, UFBA, Salvador-BA. 2019. Disponível em: <<http://www.ebap.ufv.br/index.php/ebap/viebap/paper/view/659>> Último acesso em: 20/07/2019.
- PETERS, B. G. «The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.
- RADAELLI, Claudio. “The role of knowledge in the policy process”. Journal of European Public Policy, 2 (2): 159-183.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília, IPEA, 2011.
- ROSA, T. B. A Implementação do Suas na Região Metropolitana de Porto Alegre a partir Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2019.
- SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVERMAN, David. Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. Porto Alegre: Artmed, 2009, 376p.
- SOUZA, C. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 72 p.
- STEPHANOU, M, C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.; PAES-SOUSA, R. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura, 2006.