



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



GT 2 – Análise de Políticas Públicas

Capacidades estatais na implementação da Assistência Social na RMPA: um estudo sobre o desenvolvimento de instrumentos de gestão locais (2010-2018)

Luciana Pazini Papi, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Talita Eger, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Taciana Barcellos Rosa, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Resumo: A política pública de Assistência Social (AS) no Brasil ganhou grande relevo nas últimas décadas. Em 1988, quando alçada à condição de política pública descentralizada, deslocou responsabilidades federais aos municípios tornando-os importantes atores implementadores. Entretanto, em função das baixas capacidades estatais existentes em grande parte dessas realidades, em 2004 criou-se o Sistema Único da AS como um instrumento coordenador dessa política pública. A partir de então as ações de AS foram organizadas em território nacional, tendo novos recursos e normativas que orientam os objetivos e funcionamento dos serviços. Instituiu-se, assim, a necessidade de criação de instrumentos de gestão local para orientar a implementação local da política, tais como o plano de AS, o monitoramento e avaliação (MeA) das ações e a vigilância socioassistencial. Passados 15 anos de implementação pelas gestões locais e compreendendo instrumentos como o planejamento e o MeA como centrais nesse processo, o trabalho tem por objetivo investigar como tais instrumentos estão sendo desenvolvidos e apropriados pelas gestões municipais, buscando entender especificamente: 1) as estruturas burocráticas próprias para orientar a implementação municipal; 2) os instrumentos de gestão criados, especialmente o Plano e MeA; 3) a lógica de criação e utilização dos instrumentos - formalista; gerencialista; autônomos - voltados à produção de soluções sociais territorializadas.

Palavras-chave: Implementação da Assistência Social; Municípios; Capacidades Estatais; Instrumentos de Gestão.

Ação estatal em pauta: aspectos introdutórios

A ação do Estado, sobretudo no que diz respeito à produção de políticas públicas, vem compondo nas últimas décadas a agenda de pesquisa de inúmeras áreas do conhecimento. Entre os diversos enfoques, o tema das capacidades estatais tem recebido atenção especial. Isso se dá, na medida em que se compreende “capacidades” como condição *sine qua non* à concretização dos compromissos estatais, tais como, o desenvolvimento econômico e social, a gestão dos serviços e sua entrega com qualidade à população (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES 2014; GOMIDE; BOSCHI 2016; SOUZA, 2017).

Geralmente situada como variável independente nos estudos empíricos, a literatura demonstra que as capacidades estatais tais como a burocrática, a fiscal e a relacional, podem contribuir ou constranger a formulação e a implementação de políticas públicas (GOMIDE e PIRES 2014; GOMIDE e BOSCHI 2016; SOUZA, 2017). Em que pese a implementação ser resultado de um processo complexo que envolve inúmeros e distintos atores, interesses e articulações políticas, assim como, condições materiais de execução, sabe-se que a capacidade administrativa ou

burocrática, relacionada à *existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios, tais como o conhecimento e técnicas de gestão* (SOUZA, 2007), é igualmente fundamental para viabilizar a implementação das políticas.

Com efeito, se é possível afirmar que a técnica não garante, tampouco explica a vida das políticas públicas, sem a valorização dessa dimensão, esse processo pode se aproximar à lógica das ações voluntárias, ou seja, pouca resolutividade social e curta sobrevivência. Sendo assim, propomo-nos a investigar como estão sendo construídas as estruturas burocráticas e administrativas com vistas a orientar a implementação municipal da assistência social em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no estado do Rio Grande do Sul (RS).

Partindo do pressuposto de que os municípios não são apenas executores autômatos de políticas públicas formuladas pela União, mas, ao contrário, são dotados de autonomia para produzir soluções adequadas às necessidades e especificidades de seu território e, portanto, cada vez mais atuantes e centrais na execução de políticas sociais de garantia de direitos, dado o processo de retração do papel da União, pretende-se investigar como quatro municípios da RMPA/RS – Alvorada, Viamão, São Leopoldo e Canoas - estão desenvolvendo instrumentos de gestão, especificamente de planejamento e de Monitoramento e Avaliação (MeA), voltados à implementação qualificada da política de assistência social em nível local.

Busca-se, assim, compreender o nível de institucionalização de setores e atividades de gestão de assistência social, tais como: a vigilância socioassistencial, M&A e atividades de planejamento, visando verificar o nível de articulação de tais atividades e a relevância atribuída a elas *vis-à-vis* a execução direta de serviços. Nesse aspecto, inspirando-nos na metodologia de Grau e Bozzi (2008), verificaremos se tais setores de gestão atendem a alguns critérios fundamentais para sua permanência no tempo e qualidade da entrega de produtos imprescindíveis ao sistema de implementação, tais como: **a)** existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio; **b)** regularidade das atividades; **c)** funcionários próprios com formação permanente; **d)** mínima densidade instrumental, ou seja, ferramentas e instrumentos próprios desenvolvidos sistematicamente para realizar M&A, vigilância socioassistencial e planejamento; **e)** realização de atividades de MeA voltadas à produção de dados próprios para planejar com base em sua realidade; **f)** utilização das informações resultantes e das atividades de MeA para o planejamento das ações dos distintos níveis de proteção e, **g)** articulação explícita dos usuários na produção de planejamento e M&A das ações da AS.

É importante mencionar que, conquanto não adentremos em uma discussão teórica mais profunda, este trabalho possui um viés analítico sobre a realidade que se impõe na implementação local de políticas públicas, em especial a de assistência social¹. Essa decisão se ampara no fato de

¹ O *paper* apresentado é parte de um projeto maior de investigação intitulado - A institucionalização da política pública de assistência social na RMPA/RS: Um estudo sobre as mudanças na operação dos serviços de assistência social de 2004 a 2019. As dimensões teóricas e elementos causais sobre a operação da política pública são trabalhadas nesse projeto. Nele avançamos para o debate sobre a construção das instituições políticas como o federalismo e seu impacto no desenho e implementação de políticas públicas, assim como os legados e trajetórias prévias da política de assistência social como um fator determinante nas modernas estruturas erguidas em torno dessa política no país.

que, não obstante a existência de inúmeros trabalhos e pesquisas voltados a demonstrar os avanços recentes na área de assistência social, sobretudo no que diz respeito aos impactos sociais, há espaços a serem preenchidos sobre **i)** o funcionamento real dessas estruturas, **ii)** as limitações que interferem na consolidação do Sistema, contribuindo com o seu aprimoramento e, conseqüentemente, a maior efetivação da proteção social no Brasil.

Nesse sentido, é imprescindível refletir sobre a importância dos instrumentos de gestão dessa política, uma vez que se tratam de questões caras ao processo de implementação e aprimoramento de entrega de serviços. E isso, como veremos, se deve a alguns fatores fundamentais.

Em primeiro lugar o legado (*path dependence*) da política pública construiu uma trajetória pautada por ações geralmente emergenciais e voluntárias para atender as demandas sociais imediatas². Dessa forma, depois de institucionalizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, sobretudo, após a constituição do SUAS e 2004, se impõe à política pública de AS superar esse passado rumo à profissionalização das ações. Assim, são demandadas das gestões locais que implantem, não apenas os serviços descritos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, mas que criem ferramentas de gestão, tais como o planejamento e o M&A. Espera-se que com esses instrumentos seja possível demonstrar as demandas sociais a serem atendidas, os objetivos territoriais a serem alcançados e a forma de obter êxito nesse processo bem como, monitorar as razões do alcance ou não dos objetivos e metas traçados. É por meio desse caminho que se busca superar a trajetória prévia de voluntarismo e assistencialismo que marcaram a referida política. Em segundo lugar, apontamos para a importância do papel dos municípios como implementadores e, nesse contexto, das condições concretas que esses têm de viabilizar a implementação de políticas públicas com perfil profissionalizado.

Considerando os objetivos traçados, optamos por realizar um estudo de caso múltiplo em quatro municípios da RMPA/RS com distintos cenários socioeconômicos e de indicadores sociais, assim como de estágios de implementação do SUAS. A agregação de um número pouco extenso de municípios, mas não restrito a um estudo de caso único, permite verificar tendências de um fenômeno social, possibilitando a formulação de hipóteses com vistas à explicações causais em futuras pesquisas.

Dessa forma, São Leopoldo e Canoas foram situados como municípios desenvolvidos do ponto de vista socioeconômico, mas que apresentam um histórico recente de implantação das ações de assistência social, o que pode apresentar distintos desafios para implementação de setores de gestão da AS. Alvorada e Viamão, por sua vez, situam-se como municípios de baixo desenvolvimento socioeconômico, mas com uma trajetória de implantação dos serviços que remonta à década de 1990 e essa trajetória mais antiga pode colaborar com a estruturação de funcionários e setores.

² Como, por exemplo: caixão para enterrar mortos, demanda por colocação de postes de rua, remédios, próteses dentárias, entre outros.

Por fim, destacamos que o artigo está organizado em três seções. Na primeira, nos dedicaremos a apresentar o debate em torno da relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas públicas. Na segunda parte, discutiremos sobre as ferramentas de gestão da AS e seu papel estratégico na implantação dessa política. Por último, analisaremos o perfil e o papel do planejamento e do MeA na implementação da política de AS na RMPA/RS.

Capacidades estatais e implementação de políticas públicas: um debate necessário

O tema implementação de políticas públicas tem registrado um crescimento importante de produção acadêmica nas últimas décadas no Brasil, em parte motivado pela multiplicação de programas e projetos inaugurados pelo governo federal nos últimos dez anos e, igualmente, como resultado da proliferação de cursos de graduação e pós-graduação no país (FARIA, 2012). Nesse movimento, os estudos cada vez mais têm se dedicado a entender os fatores que interferem no momento da implementação, dada sua natureza complexa.

Em um sentido mais geral, implementar significa colocar em prática por meio de providências concretas, uma ideia, um plano, um projeto (FARIA, 2012). Contudo, quando o debate sobre esse tema desponta nos EUA nos anos 1970, passa-se a discutir não apenas sobre quais variáveis interferem em sua materialização, mas, também, a que momento específico da política pública se refere a chamada “implementação”.

Com efeito, as duas discussões clássicas que permeiam a compreensão sobre essa etapa do ciclo de política pública (KINGDON, 1995) são os modelos *top-down* e *bottom up*. No primeiro vige a noção de implementação como resultado de um cálculo técnico-racional prévio. Refere-se, portanto, “a habilidade de atingir as consequências previstas depois que as condições iniciais estiverem dadas” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. xxii, tradução nossa). Nessa lógica, o sucesso ou insucesso da política pública é tomado como resultado direto da formulação e seu planejamento e as “falhas” no processo de execução são tomadas como derivadas dos desvios do desenho original da política. É nesse quadro que surge a preocupação com os “problemas de implementação”: quando se admite um descolamento entre a ideia (plano) e a ação, levando a compreensão da implementação como “fase problemática” do ciclo.

A tendência de tratar a implementação de políticas como entidades claras indiscutidas e separadas, levou, segundo Hill (2007, p.62) “a problemas metodológicos e também problemas acerca do grau de que preocupações práticas da implementação podem envolver [...]”. Ademais, as questões levantadas pelos estudiosos, após os primeiros trabalhos sobre implementação, situavam preocupações como: o distanciamento entre os atores formuladores e executores de políticas públicas; a variedade de atores que interferem na implementação e o nível de articulação e coordenação entre eles (Hill, 2007); a natureza política da implementação. Dessa perspectiva em que se considera a implementação como fase complexa, avançou-se para os estudos que

consideraram o papel dos indivíduos e grupos na dinâmica de execução, como as burocracias implementadoras, desviando assim, as atenções analíticas para a outra extremidade - a das ações.

A abordagem *botton up* ao considerar as políticas passíveis de mudança, dada a inevitável interação com o mundo real, deixou de observar as deficiências da implementação para focar nas potencialidades de retroalimentação do ciclo de políticas e sua recriação. Lipsky (1980) foi precursor dessa discussão, mostrando que a discricionariedade dos chamados implementadores de nível de rua pode ser benéfica para a política pública, uma vez que os mesmos conhecem a realidade local em questão e possuem liberdade e experiência para atuar sobre a mesma. A implementação é vista nesse caso como um processo interativo entre formulação, implementação e reformulação (LIMA, D'ASCENZI, 2013, LOTTA, 2012). Em que pese a concepção *botton up* ter avançado na forma de analisar a materialização das ações na implementação, não mais como desvio de rota, ainda resta espaço para pensar quais são essas realidades complexas nas quais serão executadas as políticas. No caso brasileiro, por exemplo, quais seriam as características territoriais, socioeconômicas e institucionais que interferem nesse processo? É nessa seara que cabe o debate de capacidades estatais para analisar o processo de implementação.

Sendo o Brasil um Estado Federativo, formado por três entes constitutivos dotados de autonomia e responsabilidades pela prestação de serviços, sobretudo sociais a partir da CF/88, é fundamental compreender que condições dispõe cada ente para efetivar tais políticas públicas. Isso requer o esforço de compreender além das condições socioeconômicas, as trajetórias institucionais e organizacionais do setor público. Nesse sentido o debate acadêmico sobre capacidades estatais pode colaborar com a teoria de implementação.

O conceito de capacidades estatais, apesar de polissêmico, por abarcar múltiplas concepções teóricas advindas de campos tais como a economia, a sociologia, a ciência política, pode ser sintetizada como o conjunto de instrumentos e condições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los (MATTHEWS, 2012). Oriundo dos debates sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico no pós-II Guerra os estudos avançaram em torno do tema da autonomia política do Estado. A publicação do livro de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985) "*Bringing the state back in*", foi um marco para a consolidação de uma perspectiva teórica que busca demonstrar a relevância das instituições, reconhecendo a importância da capacidade de ação do Estado, no sentido de uma estrutura institucional durável e efetiva. Desde lá muita discussão ocorreu em torno do papel do Estado: neomarxistas, institucionalista, dentre outras escolas teóricas disputaram conceitos através de trabalhos com temáticas diferentes³.

No caso da América Latina, assim como no Brasil, o tema capacidades estatais, ganha espaço com o debate sobre desenvolvimento e a redefinição do papel do Estado em fins de 1990 e

³ Cingolani (2013) apresentou uma classificação de autores que trabalharam com o conceito de capacidades estatais que pode auxiliar na construção de um mapa norteador em meio a amplitude do tema: Crescimento e desempenho econômico (Evans e Rauch 1999; Hamm e King 2010; Hamm, King e Stuckler 2012; Dincecco e Katz 2012; Dincecco e Prado 2012), industrialização (Evans 1995), inovação (Weiss 1998), níveis de violência (Huntington 1968), prevenção de guerras civis e conflitos (Fearon e Laitin 2003, Fearon 2005, DeRouen e Sobek 2004, DeRouen et al., 2010), contágio de guerra (Braithwaite 2010); a implementação de acordos de paz (DeRouen et al., 2010), entre outros (Cingolani, 2013).

início do século XXI. Trabalhos como de Fabián Repetto (2004) ressaltam a necessidade de refletir sobre o conceito como um novo marco para a ação pública que se contraponha à lógica de reformas de primeira geração e atenda, sobretudo, às demandas sociais dos Estados. No caso brasileiro, houve o envolvimento de autores nacionais em operacionalizar o conceito de forma a torná-lo apropriado à realização de pesquisas empíricas que busquem contribuir com a reflexão teórica⁴.

Em Gomide e Pires (2014), por exemplo, há o esforço em analisar os desafios do Estado no contexto democrático em que se propõe à tarefa de retomar o desenvolvimento econômico e social⁵ e de suas *capacidades para formular e executar políticas de desenvolvimento*, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas. Esses autores entendem que, para implementar políticas públicas de desenvolvimento, o Estado se sustenta em arranjos institucionais⁶ que são condições de capacidades, ou seja, *dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos* (idem, p.20).

Esses arranjos institucionais constituíram diferentes burocracias, níveis de governo, relação com a sociedade civil e partidos que precisam ser coordenados na tarefa de implementação de políticas públicas. No sentido de operacionalizar o conceito de capacidades, os autores oferecem dois componentes que convêm para esse trabalho: o técnico-administrativo e o político⁷. Na mesma lógica Celina Souza (2017), afirma que o conceito de capacidade estatal incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Entendendo capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los.

Neste trabalho a capacidade administrativa ou burocrática, que se refere à existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios (CINGOLANI, 2013, SOUZA, 2017), foi situada como essencial à implementação das políticas públicas - como uma condição para qualquer Estado que se pretenda autônomo e capaz nas suas tarefas de desenvolvimento. Nesse escopo se insere o papel do planejamento e do Monitoramento e avaliação como fundamentos da Capacidade do Estado em implementar Políticas públicas.

Ferramentas de gestão e seu papel estratégico na implementação de políticas de assistência social

Apesar da institucionalização da AS ter seu marco em 1937 com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), ela não deixou de carregar seu legado pretérito. Ou seja, se

⁴ Destacam-se os trabalhos de Gomides e Pires (2014), Gomide e Boschi (2016) e Celina Souza (2017) e Pinho (2017).

⁵ Os autores fazem referência ao retorno do debate sobre o desenvolvimento no contexto do governo Lula dado o ativismo estatal observado a partir de indicadores de políticas industriais, de infraestrutura, políticas sociais e de fortalecimento de bancos públicos (2014, p.25).

⁶ Entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide e Pires, 2014, p.19).

⁷ O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 21).

constituiu como um lugar de arranjos clientelísticos e filantrópicos que tinha as esposas dos governantes como responsáveis. Por nascer com tais características, por longo tempo a AS se constituiu como objeto de barganha política, facilitando a utilização da pobreza como moeda de troca política nos três níveis de governo.

Impulsionada pelos movimentos sociais durante o processo de redemocratização, a AS teve seu reconhecimento legal a partir da CF/88, quando foi alçada ao nível de política pública no âmbito da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Com a edição da Lei Orgânica da Assistência social (LOAS) em 1993, dá-se um passo adiante no reconhecimento da política pública em âmbito nacional por intermédio da formulação de parâmetros estatais de garantia de direitos nessa área.

No entanto, do ponto de vista da implementação, a assistência social não obteve avanços significativos nos anos 1990, em termos de ampliação e qualificação da oferta de serviços, na medida em que, em um contexto de descentralização com baixo apoio federal, crise fiscal e corte de gastos (PAPI, 2014), coube aos municípios a responsabilidade pela formulação e implementação das principais ações. Essa conjuntura permaneceu até 2003, data da aprovação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional de AS, que trouxe uma nova lógica de proteção social para o país, transformando seus moldes operativos, seja pela instituição de novas regras de prestação de serviços, seja pelo maior aporte de recursos para a área. A partir desse movimento, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, deliberou pela criação do SUAS no ano seguinte, e retomou a necessidade de dar materialidade à política de assistência conforme os preceitos da LOAS. A implementação do SUAS após a PNAS/2004 e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 2005, 2006, 2010 e 2012 configuraram uma concepção de sistema orgânico da política pública de assistência social, em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde (PAPI, 2017).

Procurando uma melhor gestão da política de assistência foi proposto o Pacto de Aprimoramento do SUAS, instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito desse sistema, e se constitui como mecanismo de aprimoramento da política de AS nos estados e municípios brasileiros. A partir disso, a gestão da proteção social no Brasil passou a se dar de forma compartilhada, com co-financiamento e cooperação técnica entre os três entes federativos, de modo complementar. O Plano de Assistência Social⁸, por sua vez, é o instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS, e tem como responsável por sua elaboração o órgão gestor da política, que precisa submetê-lo à aprovação do Conselho de Assistência Social, na intenção de promover um princípio democrático e participativo (NOB, 2005).

⁸ O Plano deve ser construído por todos os entes federativos envolvidos na implementação, isto é, União, Estados e Municípios, no período de quatro anos, tendo que conter em sua estrutura aspectos como 1) os objetivos gerais e específicos; 2) as diretrizes e prioridades deliberadas nas conferências dos três níveis de pactuação; 3) as ações e estratégias de implementação; 4) as metas estabelecidas; 5) os resultados e impactos esperados; 6) os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; 7) os mecanismos e fontes de financiamento; 8) a cobertura da rede prestadora de serviços; 9) os indicadores de monitoramento e avaliação; 10) o espaço temporal de execução e demais particularidades territoriais (NOB - SUAS, 2012).

Ademais, junto a essas demandas, o pacto de aprimoramento do SUAS destacou o papel do diagnóstico socioterritorial como obrigatório nos Planos de AS, assim como, o MeA, tanto do plano quanto da política pública como um todo. A ideia portada na discussão sobre o pacto de aprimoramento do SUAS situou-se claramente como um incentivo ao desenvolvimento de instrumentos de gestão capazes de transformar o perfil pretérito da política pública, pautada prioritariamente na execução das ações. Com isso, pretendia-se estimular as gestões locais a produzirem dados e conhecimento sobre seu território de modo que esses se tornassem subsídios para o planejamento da política, tornando-a mais próxima das reais demandas locais.

No campo da vigilância socioassistencial instituiu-se a obrigatoriedade de realização do diagnóstico socioterritorial, no qual os municípios têm como função conhecer as realidades a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizem, (re)conhecendo suas demandas e potencialidades⁹. Outro mecanismo de gestão articulado à vigilância socioassistencial foi a produção de sistemas e setores de MeA locais. 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 SUAS¹⁰. Entretanto com a NOB-SUAS 2010, seguida pelas NOBs-2012 e 2015 reforça-se o aspecto da gestão¹¹ da informação local como central para o aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios. 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 e de MeA (VAITSMAN, 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.

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

⁹ A realização deste diagnóstico requer ações tais como: o processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidades sociais presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; (II) identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; (III) reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social. (IV) utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações (NOB- SUAS, 2012, pag.25).

¹⁰ 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 Assistência Social contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, etc.

¹¹ 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).

vagas em 20 estados em seus três cursos¹²; 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. 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 monitoramento e avaliação, 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 proteção social, é possível observar que o modelo de MeA fomentado pelo governo federal se voltou à constituição de 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 All, 2013:201).

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 à autonomia.

Perfil e papel do Planejamento e do Monitoramento e Avaliação na implementação da Assistência Social na RMPA

A pesar do planejamento e o M&A terem sido situados pelas NOBs – 2010 e 2012, como instrumentos estratégicos às gerências locais de AS, para se implementar qualificadamente a

¹² Os cursos contemplaram temas como: a Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais; Indicadores para Diagnóstico e Controle Social.

política pública, passados oito anos dessas normativas os municípios analisados ainda demonstram esforços em consolidar tais espaços de gestão nas secretarias de AS.

Os municípios analisados, conforme já trazido na introdução desse trabalho, apesar de fazerem parte da RMPA, possuem distintas situações socioeconômicas, formação demográfica e estruturação da política de AS. Alvorada e Viamão são cidades de menor PIB *per capita* e IDHM da Região Metropolitana e também se comparado aos outros dois municípios analisados - Canoas e São Leopoldo. As primeiras configuraram-se como cidades dormitório de Porto Alegre, ou seja, que servem apenas de moradia para os indivíduos que trabalham na metrópole e lá consomem. Fora do eixo de desenvolvimento da indústria do estado do RS (que se situa no eixo da BR-116) (MAMMARELLA; BARCELLOS, 2009) tais cidades também não atraíram investimentos capazes de desenvolvê-las economicamente, o que colaborou para uma situação estrutural de baixo preço da terra e atração de pessoas de mais baixa renda. Assim, Alvorada concentra 3,1% da população total em condição de extrema pobreza e Viamão 2,9% (BRASIL, 2010).

Quadro 1 – Caracterização socioeconômica dos municípios

Município	PIB PerCapita	IDHM	População
Alvorada	R\$ 7.853,42	0.699	195.673
Canoas	R\$ 47.711,11		
São Leopoldo	R\$ 19.442,30	0.739	214.087
Viamão	R\$ 9.217,69	0.717	239.384

Fonte: a autora, a partir de dados do IBGE *cidades*.

Com demandas sociais cada vez mais emergentes, tais cidades começam uma caminhada na fundação de estruturas de AS em fins na década de 1990, buscando construir locais públicos de prestação de serviços, constituir equipes e Conselho de AS, conforme as orientações da LOAS/93.

Canoas e São Leopoldo, por outro lado, são municípios que se situam no eixo de desenvolvimento do RS e como tal desenvolveram importantes atividades econômicas no setor da indústria metalomecânica e coureiro calçadista, assim como nos serviços, que colaboraram para situá-los no *ranking* dos melhores do Estado. Embora se trate de municípios com bons índices socioeconômicos, Canoas registra um contingente de 1,5% e São Leopoldo com 2% da população vivendo abaixo da linha da miséria (BRASIL, 2010). Esses dois municípios apesar de possuírem melhores condições socioeconômicas, demoraram mais a estruturar seus serviços de AS, uma vez que a presença de entidades privadas nesses locais se responsabilizou por parte relevante da oferta de serviços socioassistenciais.

A partir de 2005 data de adesão ao SUAS pelos dois municípios supracitados, houve forte iniciativa de implementar a política pública. De modo que cada um implementou 5 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), para oferta e realização dos serviços. Incrementaram as equipes técnicas e institucionalizaram secretarias próprias para atender o tema¹³. Porém, em todos os casos a implementação do SUAS deu-se de forma improvisada, reaproveitando espaços para o

¹³ Para ver mais sobre o tema ver, 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 (2014). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/106449>

funcionamento dos serviços e precarizando contratos de trabalho causados pela terceirização junto à empresas que não garantiam direitos mínimos ao trabalhador.

Entretanto, dada a necessidade de adequação dos antigos serviços e estruturas às novas regras postuladas pela NOB-SUAS, os esforços de implementação nos casos de Viamão e Alvorada deu-se no sentido de investir na estruturação e execução dos serviços da “ponta”, não criando imediatamente setores destinados à gestão da política pública. Apenas o caso de São Leopoldo destoa dos demais nesse quesito, uma vez que desde 2008 buscou constituir um sistema de planejamento da política pública através do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (Entrevista 1). No entanto, como o setor não contava com funcionários estáveis, e não possuía institucionalização na estrutura organizacional da secretaria, em 2012 na troca de governo municipal o setor foi desestruturado e passou a não existir mais.

Com efeito, a partir da pesquisa, foi possível perceber que os municípios passaram a investir na construção de sistemas de gestão, e em especial de MeA a partir das orientações nacionais de 2010, especificamente a partir da NOB-SUAS/2010, que transformou as antigas demandas em exigências.

No caso de Alvorada o setor inicia a trajetória de constituição em 2010 com a destinação de uma funcionária formada em sociologia, que atuava anteriormente na política de educação e uma assistente administrativa de ensino médio. As atividades de imediato contavam com uma sala própria e exclusiva para tal tarefa. Os funcionários trabalhavam 8h diárias. A partir da leitura das orientações nacionais (NOB-SUAS 2010), a funcionária buscou implementar o setor para prestar contas às demandas nacionais, tais como o preenchimento do Censo SUAS e cadastrar as entidades socioassistenciais. Entretanto, a partir de 2011 quando se agrega ao setor outra profissional com formação em sociologia, ambas passam a criar instrumentos próprios para realizar diagnósticos da situação dos serviços e atender as demandas socioterritoriais. Em 2012 o setor foi formalizado passando a constar na estrutura organizacional da secretaria.

No caso de Viamão, a trajetória de implementação de MeA é mais antigo. Desde 2006 quando se cria a secretaria de AS, destina-se uma funcionária de carreira formada em serviço social para a tarefa de pensar a política, preencher os dados do Censo SUAS e montar o plano de AS. Em 2010, pela via de uma empresa terceirizada, são contratados dois funcionários exclusivos para o setor: um sociólogo e uma estatística para atender as demandas nacionais por vigilância socioassistencial¹⁴. A partir de então, os funcionários passaram a adaptar os instrumentos nacionais tais como o Relatório Mensal de Atividades (RMA) para atender as demandas por produção de dados próprios. Contavam com um espaço exclusivo para as atividades, porém não conseguiram formalizar o setor na estrutura organizacional da secretaria (Entrevista 2).

Quanto a São Leopoldo, no ano de 2009 se montou um setor exclusivo voltado para a gestão, no qual concentrava as ações de MeA, planejamento estratégico e vigilância social. Tal setor

¹⁴ A vigilância socioassistencial do SUAS diz atua na a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas: das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede Socioassistencial (BRASIL, 2010).

produzia instrumentos específicos e relatórios de gestão que retroalimentavam a tomada de decisão dos gestores municipais. Contudo, como tal setor não estava formalizado na estrutura organizacional da secretaria, o mesmo foi desarticulado em fins de 2012 quando da mudança do governo municipal que passa do PT ao PSDB. A partir de então, em 2014, inicia-se outro processo de construção do MeA, descolado da trajetória anterior. Com a chegada de um sociólogo concursado, atribui-se a ele a tarefa de construir juntamente com o setor do CadÚnico, as tarefas de vigilância socioassistencial e MeA. O setor não formalizado na estrutura da secretaria, contava ainda com um técnico administrativo admitido por contrato de tipo temporário. A sala de alocação das atividades inicialmente situava-se aos fundos da secretaria e era exclusiva para as atividades de MeA. Do ponto de vista dos instrumentos constituídos, inicialmente as ações voltavam-se para atender aos dados pedidos pelo governo federal, sobretudo o preenchimento do Censo SUAS, dos relatórios mensais de atividade e preenchimento do CadÚnico. Até 2014 o quadro de institucionalização dos setores de MeA e vigilância socioassistencial, assim se encontravam:

Quadro 2 - Institucionalização das ações realizadas nos MeA da RMPA- 2010/2014

Municípios	Existência Formal (Nome próprio)	Regularidade das Atividades	Densidade instrumental produzida para realização de MeA	Utilização das informações resultantes das atividades de MeA pelos gestores e trabalhadores da rede como forma de qualificação dos serviços.	Capacitação dos trabalhadores e gestores para manipulação e utilização das informações resultantes das atividades de MeA
Alvorada	Setor (formal).	MeA Sim	Não	Não	Não
Canoas	Diretoria Vigilância Socioassistencial (processo formalidade andamento)	Sim	Não	Não	Não
São Leopoldo	Vigilância Socioassistencial (informal).	Não	Não	Não	Não
Viamão	Setor de informação de MeA (informal).	Não	Não	Não	Não

Nesses primeiros anos não há diferença significativa entre os municípios analisados quanto ao processo de constituição do MeA local. Nota-se que o sentido de *prestação de contas* estava muito presente nas gestões locais que destinavam tempo e funcionários para preencher relatórios e planilhas para o MDS, em detrimento de construção de metodologias próprias. No entanto, esse processo é compreensível dado o contexto de implantação dos setores e atividades de MeA locais, visto que os trabalhadores se voltavam a compreender as normas, adequar os instrumentos de pesquisa e buscar dar alguma institucionalização ao trabalho do setor.

O planejamento, com exceção de São Leopoldo que possuía um setor voltado à essa tarefa, não foi fomentado nos outros municípios, articulado com o MeA, sendo montado por poucos funcionários, geralmente coordenadores de alguma proteção social, mas sem se valer das informações e dados levantados pela vigilância e MeA. Ademais a execução do plano não era acompanhada, tampouco monitorada por essas estruturas. No campo da formulação do plano e dos atores envolvidos, as conferências municipais serviam como o principal espaço de participação, entretanto, sem contar com estruturas de *accountability* posteriores.

Dado o cenário de *impeachment* e aprovação de leis como a Emenda Constitucional 95, que prevê o congelamento dos investimentos em políticas sociais por vinte anos, assim como, os cortes orçamentários para o SUAS, o pressuposto da pesquisa se assentava em encontrar os setores de MeA e vigilância socioassistenciais, esvaziadas e em processo de descontinuidade. Com exceção de Canoas que não participou dessa segunda etapa da pesquisa justamente por passar por mudanças políticas, as demais realidades estão respondendo de forma distinta ao pressuposto prévio.

Com relação à continuidade dos setores e adensamento e apropriação local de suas atividades, foi possível perceber que os municípios passaram paulatinamente a investir nos setores de gestão, entre os anos 2014 a 2018. Não houve perda de funcionários e tampouco recursos estruturais (sala, computadores). No caso de Alvorada, em 2014 foi realizado concurso para área específica de MeA, a partir do qual contratou-se uma assistente social em 2015. Atualmente o setor é composto por uma socióloga, uma psicóloga e uma assistente social, todas concursadas, ou seja, com estabilidade empregatícia. Nesse processo o setor incorporou atividades da vigilância socioassistencial e passou a produzir instrumentos próprios voltados para análise da realidade local e retroalimentação da política pública. Nesse caso específico foram produzidos diagnósticos socioterritoriais para a construção do plano municipal de AS; adaptado o RMA para os CRAS e CREAS servindo para visualização dos dados de atendimentos, encaminhamentos e desligamento das famílias; são feitas as devolutivas dos dados e informações coletadas para os CRAS e CREAS de forma a envolver todos os funcionários na cultura avaliativa. Quanto ao planejamento, está em discussão a forma de acompanhamento anual do plano com base nos objetivos traçados e monitoramento dos serviços e demandas da comunidade. Ou seja, nota-se uma maior apropriação dos instrumentos de gestão nessa realidade.

Em Viamão, por sua vez, o setor manteve-se em seu espaço originário, não avançou na formalização da estrutura organizacional, porém, incorporou novos funcionários e atividades. Atualmente o setor, que se chama vigilância socioassistencial, conta com dois trabalhadores concursados (assistentes sociais), um contratado (sociólogo) e mais duas estagiárias (estágios curriculares). As tarefas ampliaram seu escopo e não se avançou sobremaneira em metodologias próprias e devolutivas para os CRAS e CREAS que podem fazer uso das informações para aprimorar seus serviços. Dessa maneira no caso de Viamão não se avançou muito em metodologias próprias para MeA local, os entrevistados referem fazer uso do RMA adaptado para a realidade local, ainda estão em processo de construção de devolutivas para os CRAS e CREAS. Apesar de

considerarem de grande relevância a produção de informações locais para a retroalimentação da política pública, não possuem muito tempo para realização das tarefas dado que o trabalho é muitas vezes atravessado por outras demandas. Em São Leopoldo, a política local, ou seja, os partidos e coalizões vencedoras das eleições influenciaram a continuidade das atividades de MeA e seu adensamento. Em 2014 o setor que se constituía de dois funcionários (sociólogo e um contratado) fica apenas com o um funcionário, o sociólogo, passando a operar ao lado da coordenação da proteção básica. Após um episódio em que o funcionário participou de uma greve, houve troca de sala, destituição de funções até então exercidas para o MeA. Nesse momento as atividades voltaram-se mais para o CadÚnico e se moderou as atividades de MeA. Portanto não houve formalização do setor nesse período. Entretanto, atualmente com a nova troca de gestão municipal, o técnico assumiu novamente as atividades de MeA passando a contar com mais um estagiário de ciências sociais, uma sala específica e com isso passou a contar com apoio para a realização do trabalho. Nesse contexto, deu-se o adensamento de construção de instrumentos próprios para MeA, tais como a produção de um diagnóstico socioterritorial do município; gerou-se um mapa interativo a partir disso; são realizados relatórios trimestrais para servir à gestão e às equipes da “ponta”. Estão sendo fomentadas estratégias para que o CRAS e CREAS produzam dados próprios sobre seus serviços e atuem em parceria com a vigilância socioassistencial no sentido de retroalimentar a política pública. Ademais o MeA passou a subsidiar a construção do plano municipal de AS que foi feito de forma participativa.

Por fim, ao analisar os casos em perspectiva, percebe-se que apesar das restrições organizacionais para o adensamento do trabalho em MeA, há significativos esforços das equipes técnicas e trabalhadores ligados à área – sobretudo das ciências sociais – para tornar o trabalho institucionalizado e válido para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

A título de reflexões finais, pontuamos que a partir dos achados do campo é possível depreender que os municípios pesquisados estão caminhando para um processo de aprofundamento e valorização de instrumentos de gestão para implementar a política pública de AS. Não mais atrelados unicamente à lógica de prestar contas ao governo federal, como no passado recente, percebe-se, em todos os casos, uma tentativa de aprimoramento dos instrumentos de coleta e análise de dados e um esforço em tornar tais dados utilizáveis para os serviços e níveis de proteção. Nesse sentido, pode-se sustentar que a produção de capacidades técnicas e administrativas nessas realidades podem dar um suporte importante para a continuidade e aprimoramento dos serviços nesses anos de corte de verbas que se anunciam.

Com equipes técnicas mais consolidadas, o papel da gestão conformada pelo planejamento e MeA demonstram indicam caminhos profícuos para a profissionalização dessa política pública extremamente relevante para um país como o Brasil que volta a incluir na miséria novamente importante contingente populacional

Referências

BRAITHWAITE, A. Resisting infection: How state capacity conditions conflict contagion. *Journal of Peace Research*, 47(3):311–319. (2010).

BRASIL. 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.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica Da Assistência Social - NOB SUAS 2012: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por intermédio da Resolução nº 33/2012.

CINGOLANI. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013

D'ASCENZI, L.; LIMA, Luciana L.L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013

DEROUEN, K. R. and SOBEK, D. (2004). The dynamics of civil war duration and outcome. *Journal of Peace Research*, 41(3):303–320.

DEROUEN, K., FERGUSON, M. J., NORTON, S., Park, Y. H., Lea, J., and EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FEARON, J. D. and LAITIN, D. D. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(01):75–90. (2003).

FEARON, J. D. Primary commodity exports and civil war. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4):483–507. (2005).

FERRAREZI, E. (Org.). *SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social*. Brasília, DF: SAGI-MDS, 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014

GOMIDE; BOSCHI (ORG). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, p. 3–12, 2017.

HOWLETT, M.; RAMESSH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Harper Collins, 1995.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation, New York, 1980.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. *Estrutura social e segmentação urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)*. Documentos FEE, Porto Alegre, n. 67, out. 2009.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA* | Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017

STREATBARTLETT, A. (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3):333–346.

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 a Cultura, 2006

WEISS, L. *The myth of the powerless state: governing the economy in a Global Era*. Cambridge, England: Polity Press, 1998.