

## IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS\*

Bruno Lazzarotti Diniz Costa\*\*  
Pedro Lucas de Moura Palotti\*\*\*

**Resumo:** A assistência social passou nos últimos anos por um processo agudo de reestruturação institucional. Um novo conjunto de novas regras foi estabelecido para a definição das atribuições dos três níveis federados na gestão e execução da política pública de assistência social, para a consolidação de um novo formato de cofinanciamento da área e para reformulação dos serviços socioassistenciais, todas essas modificações sob o aparato do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No campo do monitoramento e da gestão da informação, o SUAS previu o compartilhamento de competências entre os entes federados, responsáveis pela supervisão e acompanhamento conjunto das ações socioassistenciais e das famílias beneficiadas. Este artigo almeja contribuir para a discussão sobre a estruturação do monitoramento da política de assistência social a partir da problematização dos desafios existentes para a consolidação dessa função no âmbito do SUAS. Pretende-se compreender os esforços recentes do gestor federal para constituir mecanismos e rotinas de acompanhamento, tendo em vista os desafios de articulação federativa para gestão integrada da assistência social e os limites de um campo de intervenção governamental em pleno processo de institucionalização.

---

\* O presente artigo é versão ligeiramente modificada de trabalho submetido ao Prêmio Rosani Cunha, do Ministério do Desenvolvimento Social. Os autores agradecem o apoio da Fapemig, sem o qual o trabalho não seria possível.

\*\* Doutor em Ciências Humanas: sociologia e política pela UFMG. Professor e pesquisador da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

\*\*\*Mestre em Ciência Política pela UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento e Gestão.

**Palavras-chave:** Políticas sociais; Sistema Único de Assistência Social; Monitoramento da política de assistência social.

**Resumen:** La política de asistencia social experimentó en el período reciente un intenso proceso de cambio institucional. Un nuevo arreglo institucional especificó las atribuciones de los entes federados en la formulación, gestión e implementación de la política de asistencia social, en la participación de la financiación presupuestaria de los servicios. Estos cambios ocurrieron a partir del SUAS (Sistema Único de Assistência Social), lo cual redefinió asimismo la naturaleza y el contenido del rol de servicios adscritos a la Asistencia Social. En lo que se refiere al campo del monitoreo, gestión de la información y evaluación, el SUAS determinó la responsabilidad compartida entre los niveles federal, estatal y municipal. Este artículo discute el monitoreo de la política de asistencia social a partir de los desafíos a la consolidación de esa función en el ámbito del SUAS. Se busca analizar los esfuerzos en este campo desde los problemas de coordinación federativa, de la gestión integrada y los límites que impone un campo de política en pleno proceso de institucionalización.

**Palabras clave:** Políticas sociales; Sistema Único de Assistência Social; Monitoreo de la política de asistencia social.

**Abstract:** Social Services Policy has recently experimented a broad institutional change process. A new set of institutional rules and mechanisms specified responsibilities and autonomy degree of federated unities in order to design, manage and implement Social Services policy and also defined the contribution of federal government, states and municipalities to afford the services and tasks of this field. These changes are both part and result of the SUAS (Unified Social Assistance System). In as much as monitoring and information management activities are considered, SUAS established shared responsibilities among federated unities. This article discusses social services monitoring, focusing at the challenges faced in order to consolidate this function in the SUAS. The work analyzes recent efforts in this subject from the point of view of federative coordination problems, of integrated management and of the limits imposed by a policy field in full institutionalization process.

**Keywords:** Social Policy; Sistema Único de Assistência Social; Social Services Policy Monitoring and information management;

## **IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

A gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas são atividades que enfrentam obstáculos de natureza técnica, organizacional, institucional, cultural e política, para citar os principais, com diferentes matizes e profundidades. As políticas sociais, como subgrupo desse conjunto maior, não são exceção. Pelo contrário, pode-se afirmar que as intervenções governamentais dirigidas para o desenvolvimento e seguridade sociais atestam em sua formulação e implementação a complexidade envolvida para a solução de problemas sociais e para constituição de políticas efetivas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Do conjunto de políticas sociais, para o contexto brasileiro, a política de assistência social é uma das mais desafiadoras no que se refere a seu gerenciamento. A assistência social caracteriza-se historicamente pelo amadorismo das intervenções, baseadas na filantropia e no clientelismo, pelo financiamento insuficiente e pela pouca integração com outras políticas sociais, o que a situa à periferia do modelo brasileiro de bem-estar social.

Para o campo particular do monitoramento, deve-se enfatizar ainda a trajetória da assistência social de precária participação do poder público na provisão direta dos serviços, resultando na baixa governabilidade sobre o desenho e a execução de muitas iniciativas na área. Tal fato é central para a discussão de monitoramento porque essa atividade pode ser concebida como um elemento da gestão pública capaz de averiguar se a teoria por trás da intervenção pública é válida e se foi implementada de forma adequada, sendo fundamental levar em consideração quem a formula e a implementa, com qual tecnologia e a partir de quais concepções e propósitos.

Tendo isso em vista, o presente trabalho irá mobilizar o desenho preconizado pelas normativas atuais da política de assistência social e a atuação do gestor federal para o exercício do monitoramento. Duas questões a serem discutidas são o formato das relações federativas existente no Brasil e o modelo de implementação da política de assistência social, em específico para os serviços socioassistenciais. Qual o impacto do desenho constitucional do federalismo e da normatização posterior do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a implementação de um sistema integrado de monitoramento? De que modo as características organizacionais e institucionais peculiares de uma política pública e, por consequência, o

tipo de implementação adotada, interferem em seu monitoramento?

Para esse estudo, procedeu-se primeiramente a uma revisão teórico-conceitual da atividade de monitoramento de políticas sociais; em seguida, caracterizou-se a inovação institucional representada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) para a reformulação de conceitos e práticas no campo da política de assistência social, destacando-se o papel e as competências de cada um dos entes federados para o monitoramento instituídos por essas normativas; na seqüência, são situados os esforços recentes executados em âmbito nacional para a implantação de ferramentas de tecnologia da informação com impactos para o exercício das funções de monitoramento; o texto termina apresentando alguns desafios e perspectivas para a implementação de um sistema integrado de monitoramento.

### **Monitoramento de políticas sociais**

A atividade de monitoramento consiste em ações dedicadas ao acompanhamento de intervenções governamentais. No ciclo de políticas públicas – que compreende basicamente as etapas de elaboração, formulação, implementação e avaliação – o monitoramento não consiste em uma fase exclusiva da produção de ações governamentais. É uma atividade que atravessa todo o ciclo de políticas públicas, desenvolvendo-se principalmente durante a execução de programas governamentais. Visa fornecer subsídios para auxiliar o processo de tomada de decisões, permitindo modificações incrementais no programa para adaptação a situações não previstas no desenho inicial, bem como para mensurar o alcance das metas traçadas no planejamento.

O monitoramento dedica-se ao acompanhamento dos seguintes elementos<sup>1</sup> de uma política pública:

- a) Insumos – são os recursos necessários para operar um programa, como financiamento, equipamentos públicos, expertise técnica e organizacional;
- b) Processos – é tudo aquilo que um programa realiza para alcançar as atividades planejadas, como o atendimento de famílias em alta vulnerabilidade ou a provisão de transferência direta de renda;

---

<sup>1</sup> A tipologia adotada compõe o modelo de marco lógico utilizado pelo Banco Mundial para produção de avaliações de políticas públicas (BAMBERGER e BEHRENS, 2008).

c) Produtos – são benefícios ou serviços entregues conforme definidos pelo programa, como as famílias que receberam a provisão de serviços de proteção social básica ou benefícios transferidos;

d) Resultados – são os efeitos sobre o público-alvo beneficiário atribuíveis à intervenção governamental, como o fortalecimento de vínculos e de aspectos psicossociais das famílias vulneráveis ou superação da linha de indigência por famílias pobres;

e) Impactos – podem ser definidos como os efeitos de longo prazo dos programas governamentais, em termos de mudanças na sociedade, em organizações, em comunidades ou sistemas que se espera ocorrer. São exemplos a ampliação do acesso de famílias pobres ao mercado de trabalho ou a geração de desenvolvimento econômico local;

Os dois primeiros elementos apontados – insumos e processos – dizem respeito ao trabalho planejado, estando em uma zona mais segura de governabilidade por parte dos agentes governamentais. Os três outros elementos – produtos, resultados e impactos –, por sua vez, estão inseridos no conjunto de resultados pretendidos. Encontram-se mais acentuadamente sob um contexto susceptível a mudanças em variáveis não controladas pelo programa e dependem mais fortemente do acerto dos pressupostos em termos de causas e efeitos. Assim, nesse modelo, conforme expõe Bronzo (2004, p. 70), todo projeto, programa ou política governamental assenta-se em uma “hierarquia de objetivos que liga insumos a atividades, atividades a produtos, produtos a efeitos e efeitos a impactos”.

Para sua constituição e desenvolvimento, as ações de monitoramento podem ser decompostas em quatro fases: 1) coleta de dados; 2) sistematização de bases de dados; 3) desenvolvimento de indicadores; e 4) desenvolvimento de ferramentas informacionais.

A coleta de dados consiste na obtenção de elementos de uma determinada realidade social para fornecer subsídios à compreensão de fenômenos sociais. Em outras palavras, são características quantitativas e qualitativas que devem ser levadas em consideração para o monitoramento. O total de recursos executados na área de assistência social, o número de equipamentos de proteção social básica e o total de famílias atendidas por benefícios não contributivos são exemplos de dados que podem ser coletados por meio de registros administrativos, diretamente com gestores da política e pela utilização de cadastros nacionais.

Uma vez que os dados necessários para o monitoramento tenham sido definidos e recolhidos, procede-se à sistematização de bases de dados. É a tarefa de organização dos dados obtidos de modo que possam ser manipu-

lados estatisticamente. Um dos principais desafios nessa etapa é a consolidação de dados provenientes de diversas fontes em uma mesma base, para se evitar sobreposições e inconsistências e se permitir maior poder analítico. Se pretendermos saber a relação entre gasto *per capita* em assistência social como determinante para capacidade institucional dos municípios brasileiros, por exemplo, será necessária a constituição de uma base de dados que reúna variáveis do Sistema FINBRA<sup>2</sup>, da Secretaria do Tesouro Nacional, e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, suplemento de assistência social, do IBGE (MUNIC)<sup>3</sup>. Nesse sentido, o monitoramento necessita ser abrangente e flexível, articulando múltiplas fontes de dados em uma única base.

O desenvolvimento de indicadores é outra etapa importante para a consolidação de sistemas de monitoramento. Um indicador operacionaliza um aspecto central de um determinado conceito abstrato ou idéia relevante para uma intervenção pública. Devem ter como principais atributos a relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, periodicidade na atualização, desagregabilidade, factibilidade para obtenção, comunicabilidade, replicabilidade de sua construção e historicidade (JANNUZZI, 2005). O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um exemplo de indicador sintético de esforço governamental no gerenciamento do Programa Bolsa Família (PBF), formado por quatro indicadores: frequência escolar, acompanhamento de saúde, atualização cadastral e cadastro válido.

Finalmente, deve-se proceder ao desenvolvimento de ferramentas informacionais. Modernas tecnologias de informação podem ser utilizadas para se facilitar a coleta e manipulação estatística de dados, construção de bancos de dados e indicadores e para emissão de relatórios de gestão. O sistema informatizado é a etapa final dos outros passos anteriormente abordados, consolidando o esforço de monitoramento empreendido. Como exemplo, o aplicativo do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)<sup>4</sup> foi implementado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)

---

<sup>2</sup> O Sistema FINBRA – Finanças Brasil é uma ferramenta disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com os balanços orçamentários e patrimoniais de mais de 90% dos municípios brasileiros.

<sup>3</sup> A pesquisa MUNIC é realizada anualmente pelo IBGE, desde 1999, para a compreensão, em todos os municípios brasileiros, da organização administrativa, de finanças e de gestão ambiental. Em 2005, foi acompanhada por um suplemento especial direcionado ao funcionamento da assistência social no âmbito municipal.

<sup>4</sup> O IDF foi desenvolvido conceitualmente pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) como um indicador sintético do grau de vulnerabilidade das famílias inscritas no CADÚnico. Tem seis eixos norteadores: 1) Vulnerabilidade; 2) Acesso ao conhecimento; 3) Acesso ao trabalho; 4) Disponibilidade de recursos; 5) Desenvolvimento infantil e 6) Condições habitacionais.

para permitir a identificação pelos gestores municipais dos grupos familiares de acordo com vulnerabilidades específicas.

A implementação de ações de monitoramento visa, portanto, constituir-se em importante ferramenta de gestão governamental, promovendo correções de rumo e o exercício do controle público sobre a efetividade da execução dos programas, projetos e ações prestados à população. É o primeiro passo, ainda, para possibilitar a avaliação futura da estratégia governamental, analisando a eficiência e efetividade das organizações responsáveis pela implementação para alcançar resultados e impactos de suas ações.

O monitoramento de políticas sociais, portanto, é influenciado, mas também influencia diretamente, o modelo de gerenciamento que se adota. Se para uma concepção de gerencialismo mais tradicional e burocrática, os elementos sob controle direto do implementador (insumos e processos) são prioritários, para correntes gerenciais mais recentes, em particular aquelas tributárias das inovações trazidas pela Nova Gestão Pública<sup>5</sup>, as consequências das intervenções governamentais (produtos, resultados e impactos) são a ordem da vez.

Com isso, da mesma forma que para a avaliação de políticas e programa sociais (MOKATE, 2000), a ênfase escolhida para a construção de um sistema de monitoramento, bem como o modelo analítico que informa as variáveis e indicadores que serão observados, não é uma variável unicamente técnica, possuindo também feições valorativas e políticas. As opções para o exercício do monitoramento – mais propriamente atrelado a processos ou focado em resultados – contribuem para compor o conceito de gestão pública subjacente à ação governamental empreendida, o que traz consequências para a maneira como os bens e serviços públicos são executados, acompanhados e revistos.

---

<sup>5</sup> A Nova Gestão Pública pode ser caracterizada como um conjunto propostas de reformas para a administração pública surgidas a partir da década de 80, decorrente de um contexto de crise econômica mundial, crise fiscal e de governabilidade dos Estados contemporâneos. Ao longo de sua trajetória histórica, envolveu basicamente três movimentos distintos: o Gerencialismo puro, marcado pela ênfase na economicidade e eficiência, para melhor aproveitamento dos recursos dos contribuintes; o *Consumerism*, caracterizado pela busca de efetividade e qualidade dos serviços aos clientes/consumidores; e o *Public Service Orientation*, cujo fundamento se dá nos conceitos de *accountability* e equidade para os cidadãos (ABRÚCIO, 1998). Para uma discussão do projeto brasileiro de implementar uma reforma gerencial nos anos 90, ver Bresser-Pereira (1998 e 2005). Para uma análise dessa tentativa, contraposta às experiências em outros países, ver Rezende (2004).

## **Reformulando conceitos e práticas: novas diretrizes para a política de assistência social no Brasil**

O processo de institucionalização da política de assistência social, iniciado pela Constituição de 1988 e seguido pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, criou as bases para a reformulação do conceito de seguridade social no Brasil<sup>6</sup>. A seguridade social brasileira, assim, foi pautada pela universalização para a saúde, o critério jurídico-contábil, predominantemente contributivo, para a previdência, e a focalização nas famílias pobres e em situação de vulnerabilidade, para a assistência social (SPOSATI, 1989, p. 7).

A assistência social adquire status de política pública, benefícios não-contributivos são regulamentados, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e diversos experimentos institucionais de participação democrática e controle público são implementados.

Nessa esteira, as novas normatizações para a área, advindas a partir de 2004, podem ser tomadas como desdobramentos propostos pelos presentes nas deliberações direcionadas tanto pelos especialistas da área, quanto pelos fóruns nacionais de articulação da política, e capitaneadas pelo gestor federal da política. Significam, por um lado, a continuidade das transformações presenciadas na década anterior e, por outro, o aprofundamento em prol de um modelo mais compreensivo e integrado de proteção social não-contributiva, inédito no país.

A Política Nacional de Assistência Social aponta, assim, como diretrizes da assistência social:

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

---

<sup>6</sup> A seguridade social brasileira, assim, foi pautada pela universalização para a saúde, o critério jurídico-contábil, predominantemente contributivo, para a previdência, e a focalização nas famílias pobres e em situação de vulnerabilidade, para a assistência social (SPOSATI, 1989, p. 7).



IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (grifos nossos)

Como enfatiza Castro (2008), a PNAS/2004 adotou dois conceitos originais e sucessivamente tornados basilares pelos serviços de proteção social constituídos para a área de assistência: a matricialidade familiar e a territorialidade. O primeiro conceito pretende substituir o histórico de atendimento especializado em segmentos e públicos de necessitados para contemplar a integralidade das situações de vulnerabilidade centradas no atendimento ao núcleo familiar, para que este possa “prevenir, proteger, promover e incluir seus membros” (BRASIL, 2004:41). O outro conceito, de territorialidade, alinha-se a uma concepção de enfrentamento à pobreza que articule em um mesmo espaço intervenções da rede de proteção social de forma intersetorial. Remete ainda a uma tentativa de complementaridade entre os vínculos familiares e comunitários, reconstituindo arranjos coletivizados de seguridade social.

A Política constituiu, neste sentido, uma nova engenharia operacional para a assistência social. Foram criados dois níveis de atenção distintos: a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade).

A Proteção Básica tem por objetivo prevenir e processar a inclusão social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza e privação de capacidades. Neste estágio, não houve ainda direitos violados ou vínculos comunitários e familiares rompidos. A categoria de serviços prestados aos beneficiários é caracterizada como preventiva de situações e/ou ameaças mais graves de violação e vulnerabilidade.

A Proteção Especial, por sua vez, caracteriza-se pelo foco em famílias em situação mais precária que as famílias atendidas no modelo da Proteção Básica. As famílias atendidas pela rede de Proteção Especial estão em situação de desestruturação, de completo abandono ou de rompimento dos vínculos comunitários e familiares, em alguns casos com patente violação de direitos (BRASIL, 2004). Os serviços, em analogia aos serviços da proteção social básica, têm caráter curativo.

A gestão da política de assistência social foi organizada a partir da criação de uma nova institucionalidade: o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). São referências para o serviços sócio-assistenciais provido no interior do SUAS: a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

A vigilância social visa à identificação no território das situações de risco e vulnerabilidade e de violação de direitos, produzindo e sistematizando informações e indicadores que orientem as ações governamentais em vista dos diferentes ciclos da vida e de necessidades específicas. Direciona-se ainda à mensuração do desempenho da rede privada de proteção social básica e, principalmente, especial (albergues, abrigos, residências provisórias, entre outros).

A proteção social subdivide-se na provisão de segurança de sobrevivência ou de rendimentos e de autonomia, destinada a atender por meio de benefícios continuados e eventuais as pessoas atingidas por calamidades e/ou sem fonte de renda e sustento; na prestação de segurança de convívio ou vivência familiar com a oferta de ações e serviços direcionados ao restabelecimento de vínculos familiares e comunitários; por último, é uma característica dos serviços socioassistenciais do SUAS a prestação de segurança de acolhida, mediante encaminhamento de uma unidade estatal que sirva de porta de entrada para lidar com as situações de abandono e isolamento, mediante a “oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas” (BRASIL, 2004, p. 34).

A defesa social e institucional, por sua vez, almeja garantir aos usuários do SUAS o entendimento e proteção dos direitos socioassistenciais. São enumerados na PNAS os direitos de atendimento digno, atencioso e respeitoso; direito à informação, principalmente para os que estão marginalizados; direito ao usuário de ter protagonismo e poder manifestar seus interesses e acessar serviços de qualidade; direito de acessar a rede de proteção social com baixo tempo de espera e à convivência familiar e comunitária.

A NOB-SUAS prevê uma forma inovadora de se entender a assistência social, tendo como referência direta o Sistema Único de Saúde (SUS). São sublinhados os critérios universais de elegibilidade, reiterando-se o papel do Estado como provedor dessa política, uma inflexão dentro de um histórico marcado pela filantropia e pelo patrimonialismo.

Visando dar concretude às ações socioassistenciais e propiciar a articulação em rede – reiterando-se a centralidade do Estado na prestação da assistência social – o SUAS prevê a criação de dois equipamentos públicos, respectivamente, para a Proteção Básica e Especial: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

O Sistema prevê também a existência de três níveis de gestão da política para os municípios – Inicial, Básico e Pleno – com respectivos incenti-

vos para a habilitação desses entes federados (BRASIL, 2005). Cada nível de gestão indica, em tese, um comprometimento distinto da esfera municipal de atendimento socioassistencial. Em todos os níveis os municípios devem contar com Conselho, Fundo e Plano próprios de assistência social, e se comprometer a realizar aportes no orçamento para essa política. Nos níveis Básico e Pleno, o município se compromete a constituir de fato uma rede de assistência social, com equipamentos governamentais de articulação territorial.

Do ponto de vista das atribuições de responsabilidades aos entes federados, a NOB-SUAS definiu, para os municípios, competências proporcionais ao seu nível de gestão, sendo mais exigentes à medida que se passa da gestão Inicial para a Plena. Para os estados, como não houve o mecanismo da habilitação, o instrumento utilizado para conferir responsabilidades foi a pactuação. A definição das atribuições dos estados na NOB-SUAS foi muito vaga e imprecisa, estando associadas à coordenação, monitoramento, capacitação e apoio técnico aos municípios. Estabeleceu-se ainda que a coordenação, regulação e co-financiamento das ações regionalizadas para a proteção social especial seriam de responsabilidade dos estados. A participação destes na constituição do SUAS, assim, ficou dependente de futuras negociações e barganhas, com destaque para os mecanismos de pactuação.

A União ficou responsável pela formulação e implementação das diretrizes do SUAS, além da articulação de outras políticas setoriais aos serviços sócio-assistenciais e pactuação das regulamentações entre os entes públicos federados, entidades privadas e organizações não-governamentais. Ficou responsável ainda por apoiar técnica e financeiramente estados e municípios, instituindo um sistema de informação, monitoramento e avaliação das políticas de assistência social e as normativas para a política de recursos humanos. O nível central assumiu parte significativa do esforço de implementação do SUAS, responsabilizando-se pela estruturação do Sistema Único e pela criação dos incentivos para induzir os outros entes federados – em particular, os municípios – a assumirem novas atribuições de gestão na área.

O financiamento da política foi previsto como responsabilidade de todos os entes federados, mas sem vinculação orçamentária mínima. As transferências federais foram categorizadas em Pisos de Proteção Social, na forma de repasses regulares e automáticos Fundo a Fundo, com o intuito de “apoiar técnica e financeiramente os municípios, os estados e o Distrito Federal nas despesas relativas aos serviços de Assistência Social reconhecidamente de proteção social básica e/ou especial, prestados gratuitamen-

te pelas entidades e organizações públicas ou privadas, com vistas a garantir a consolidação da Política de Assistência Social” (BRASIL, 2005, p. 54).

No processo de construção institucional do campo, outras normativas complementares também foram desenvolvidas. Um exemplo é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/SUAS), de dezembro de 2006, que estabeleceu as equipes mínimas para prestação dos serviços de baixa, média e alta complexidade no SUAS, apontando as diretrizes da política nacional de capacitação e as atribuições dos entes federados na modernização da gestão de recursos humanos.

### **Atribuições de monitoramento estabelecidas pelo SUAS**

A Política Nacional de Assistência Social enfatiza a centralidade do campo de informação, monitoramento e avaliação como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social. A utilização de novas técnicas informacionais, no âmbito de uma gestão democrática, deve estar associada à descentralização dos serviços socioassistenciais, com autonomia para que entes federados e organizações da sociedade civil executem a política pública de assistência social.

Nessa linha, trata-se de se construir um conjunto ordenado de políticas de monitoramento e avaliação que fortaleçam e profissionalizem a nova estrutura de serviços socioassistenciais. As novas tecnologias de informação

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. (BRASIL, 2004, p. 9)

A PNAS considera também a premência de se reunirem esforços para implantação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação, que reúna esforços dos três entes federados. Além dos incentivos ao exercício do controle democrático e ampliação da transparência, almeja-se a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política; e a necessidade de utilização de um sistema de informação em orçamento público também para as três esferas de governo.

A necessidade de implantação de estratégias de monitoramento e avaliação remontam, ainda, ao objetivo de se construir instrumentos de plane-

jamento e desenvolvimento institucional. Com isso, a produção de novas ferramentas tecnológicas para a realização da política de assistência social deve levar em consideração:

- 1) A preocupação determinante com o processo de democratização da política e com a prática radical do controle social da administração pública, que, acredita-se, é componente básico do Estado Democrático de Direito;
- 2) Novos parâmetros de produção, tratamento e disseminação da informação pública que a transforme em informação social válida e útil, que efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária para a política pública;
- 3) A construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão, dando o suporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil, englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação;
- 4) A maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social;
- 5) O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da assistência social, da gestão e do controle social.
- 6) A construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários. (BRASIL, p. 50-51)

A NOB-SUAS avança na delimitação dos papéis de cada ente federado. Essa função é compartilhada pelos gestores municipais, estaduais e federal (com exceção dos municípios em Gestão Inicial, que não possuem uma atribuição explícita de monitorar suas ações de assistência social). As atribuições de monitoramento, assim, acompanham os níveis de habilitação e o âmbito territorial de cada ente federado.

Os municípios em Gestão Básica e Plena devem instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, por nível de proteção, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal.

Para os gestores estaduais prevê-se a instalação e coordenação de um sistema de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social, de

âmbito estadual e regional, por nível de proteção social básica e especial, em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal. Ao gestor federal, cabe instituir um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação, apoiando estados, Distrito Federal e municípios na sua implementação.

### **Rede SUAS: melhorias em tecnologia de informação como avanços para o monitoramento da política de assistência social**

Nesse processo de reformulação da área de assistência social no país, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome constituiu em sua estrutura formal um espaço dedicado a coordenar ações de monitoramento e avaliação. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável exclusivamente, de forma inédita para o campo da assistência social, por monitorar e avaliar políticas, programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério, além de criar indicadores e ferramentas computacionais para produzir informações atualizadas e confiáveis para os gestores da política. Uma dessas ferramentas foi a estruturação de um robusto sistema on-line de gerenciamento de informações sobre a política de assistência, a Rede SUAS.

A Rede SUAS reúne uma série de instrumentos de gestão da informação para a política de assistência social. O sistema é composto por diversos módulos, com as funcionalidades de armazenar dados cadastrais sobre o órgão gestor, fundo e conselho municipal de assistência, além das entidades sociais sem fins lucrativos que atuam em cada município brasileiro (CadSUAS); georreferenciamento de dados demográficos, econômicos e sociais, que sirvam de referência para construção de indicadores sociais (GeoSUAS); informações sobre repasses para os Fundos de Assistência Social, disponíveis para livre consulta (InfoSUAS).

Foram informatizados os processos de constituição e gerenciamento de convênios (módulo do SISCON) e todo o trâmite de cadastro, acompanhamento e renovação de entidades beneficentes executado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (módulo do SICNAS). É uma iniciativa particularmente meritória para a área, por conferir transparência e impessoalidade a esses procedimentos burocráticos, dado que convênios e cadastros de instituições beneficentes foram tradicionalmente utilizados como moeda de troca política e para corrupção. Os processos também se tornaram mais ágeis, uma vez que, no modelo anterior, o cadastro de novos projetos sócio-assistenciais pelos municípios deveria ser remetido ao gestor estadual, que os repassaria ao gestor federal.

Houve ainda a informatização de diversas ferramentas de gestão da política de assistência social através do SUASWeb. Esse módulo da Rede SUAS é dedicado a garantir maior confiabilidade, transparência e rapidez no estabelecimento e acompanhamento de repasse de verbas do Fundo Nacional de Assistência Social a outros Fundos de Assistência Social.

A transferência dos recursos passou a ser automática, ágil, transparente e reservou um novo papel para o controle público exercido pelos Conselhos. Anteriormente, os repasses eram acompanhados por relatórios trimestrais dos municípios, repassados ao gestor estadual, que elaborava relatórios semestrais ao gestor federal. Enorme papelada era então remetida a Brasília, que avaliava a correção dos gastos e liberava os recursos. Falhas, imprecisões ou atrasos nesse percurso poderiam afetar o início dos projetos ou a regularidade dos repasses.

O SUASWeb foi desenhado para permitir a entrada de dados pelos gestores municipais para o preenchimento do Plano de Ação Anual e do Demonstrativo Sintético Físico Financeiro, instrumentos de controle dos repasses de verbas que devem ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, com senha própria para isso. O controle dos repasses passou a ser anual e feito exclusivamente por meio eletrônico.

Esse aplicativo da Rede SUAS incorporou ainda funcionalidades próprias de monitoramento para algumas ações da política de assistência social. Foram implementados módulos de acompanhamento dos equipamentos públicos da política de assistência social e de serviços socioassistenciais específicos. No âmbito do monitoramento dos equipamentos, foram criados aplicativos dimensionados para os gestores estaduais, denominados “Gerente CRAS” e “Gerente CREAS”, com a sistematização dos dados recolhidos nos respectivos censos organizados pelo MDS. Neles podem-se contemplar, entre outras coisas, uma listagem com o total de equipamentos no estado, o agregado das respostas para cada uma das variáveis recolhidas nos questionários e os resultados dos indicadores sintéticos produzidos a partir dos dados recolhidos.

Esse componente de monitoramento do SUASWeb foi também utilizado recentemente para que os gestores estaduais e federal pudessem acompanhar e assessorar a pactuação dos gestores municipais aos novos critérios estabelecidos em decorrência da extinção do Piso Básico de Transição. Nesse sentido, foi acrescentada a possibilidade de monitoramento em tempo real por meio de uma tecnologia de informação, ampliando as possibilidades de intervenção e gestão articulada entre os entes federados.

## **Desafios e perspectivas para o monitoramento: estrutura federativa brasileira e modelo de implementação da política pública de assistência social**

Como destacado inicialmente nesse trabalho, a gestão pública, que no seu bojo compreende as atividades de monitoramento das ações empreendidas pelo poder público, enfrenta uma série de resistências – de natureza social, técnica e política – para seu desenvolvimento. Desse amplo conjunto, serão analisadas aqui as dificuldades de coordenação federativa para ação integrada dos entes federados e o modelo de implementação ao qual a assistência social, em particular os serviços socioassistenciais, está inserida.

Após o regime militar, em que o Estado brasileiro aproximou-se do modelo de Estado Unitário – no qual há grande predomínio da União e baixa ou nenhuma autonomia para outras instâncias políticas –, a Constituição de 1988 instaurou um novo pacto federativo. O federalismo caracteriza-se pela existência de mais de uma esfera política em um mesmo território, sendo constitutivo desses regimes a tensão permanente entre competição e cooperação, uma vez que não há subordinação entre entes federados (ALMEIDA, 1995).

No caso brasileiro, o federalismo implantado utilizou-se amplamente da descentralização política, fiscal e administrativa. Para a primeira, pode-se destacar que os Estados retomaram sua autonomia e, de forma inédita se comparado a outros regimes federativos, os Municípios tornaram-se entes federados. Com isso, para os três níveis da federação, ocorrem eleições livres para a escolha de representantes políticos, sem que haja interferência entre essas instâncias políticas.

No que diz respeito à descentralização fiscal, a Constituição de 88 conferiu competência de tributar a todos os entes federados, destinando impostos exclusivos a Estados e Municípios. A repartição do bolo tributário foi modificada, aumentando-se a transferência de recursos do nível central para o subnacional, com destaque para a ampliação da participação relativa dos entes municipais.

Esse fortalecimento político e econômico dos entes descentralizados não foi seguido, no entanto, pela definição clara quanto à responsabilidade pela formulação e implementação de políticas sociais. O modelo de federalismo adotado no país, assim, caracterizou como competências comuns a provisão de políticas sociais, acentuando o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos e de regiões muito desiguais. Esse cenário configurou um paradoxo: se por um lado a autonomia política e a independência econômica das instâncias



subnacionais foram restauradas, por outro não foi definido quem faz o quê e com quais recursos, tendo como consequência negativa a dificuldade de se promoverem ações conjuntas e articuladas.

Conforme argumenta Arretche (2004, p. 22),

Qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, por exemplo. Simetricamente, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas.

Neste contexto, o desenho das relações intergovernamentais e de mecanismos e estratégias de indução das esferas mais abrangentes de governo foram essenciais para determinar os resultados da descentralização de políticas sociais e para minorar os problemas de superposição das ações e ausência de mínimos denominadores para a provisão de políticas sociais, em decorrência da indeterminação das competências administrativas entre níveis de governo.

Para lidar com esse problema, coube à União, nos últimos anos, o papel de constituir mecanismos institucionais que pudessem incentivar e alinhar a ação dos outros entes federados no campo das políticas sociais. Nesse sentido, o governo federal vem fortalecendo suas competências de coordenação federativa. Para tanto, foram instituídos repasses de recursos vinculados à implementação de programas e projetos federais; novas regras foram constituídas em muitas políticas setoriais, por meio de normativas ministeriais, para melhor definição das atribuições de cada ente federado; e foram criados e fortalecidos espaços democráticos de cooperação federativa e participação social, a exemplo das Comissões Gestoras Bipartite e Tripartite e dos Conselhos de Política Pública.

Para a assistência social, o movimento recente de reformas no federalismo brasileiro aponta no sentido da redefinição dos papéis de cada ente federado na área das políticas sociais. O SUAS, portanto, representa um mecanismo institucional de coordenação mínima entre entes federados autônomos para o alcance de objetivos comuns. Grosso modo, caberia à União estabelecer diretrizes gerais de cada ação governamental, mecanismos de financiamento, indução e coordenação dos outros entes, aos estados a articulação e coordenação regional e aos municípios a implementação e execução das políticas.

No campo do monitoramento da política de assistência social, como abordado anteriormente nesse trabalho, algumas atribuições foram definidas no âmbito das normativas da política de assistência social sem, contu-

do, haver sido solucionado o problema da coordenação federativa.

Muitos avanços foram obtidos com a implantação de modernas tecnologias de informação por parte do gestor federal, com destaque para o módulo do SUASWeb que operacionalizou esforços de monitoramento da política. Os ganhos para o monitoramento são bastante extensos: transparência e confiabilidade no recolhimento dos dados, ao menos do ponto de vista da tecnologia aplicada para esse fim; interação direta e mecanismos de *feedback* para os gestores subnacionais da política; recolhimento periódico dos dados, possibilitando o estabelecimento de uma série histórica dos serviços monitorados.

Observa-se, contudo, a necessidade de se articular melhor as iniciativas de monitoramento entre os entes federados. Na prática, a competência comum de exercer atividades de acompanhamento dos serviços socioassistenciais resulta em sobreposição de trabalhos, ausência de indicadores comuns para leitura da realidade social enfrentada, desníveis acentuados na qualidade do acompanhamento efetuado entre os entes federados e falta de compatibilidade entre os bancos de dados gerados nesse processo.

Além disso, para os municípios, executores diretos da maior parte das ações na área, a multiplicação dos questionários a serem preenchidos transforma-se em uma obrigação muitas vezes sem significado para os implementadores. A repetição de questões semelhantes e desarticuladas entre os diversos sistemas de monitoramento compromete não apenas a produção da informação: cria dificuldades para a confiabilidade e a importância atribuída ao preenchimento desses questionários, minando as bases do acompanhamento das ações socioassistenciais.

Nesse sentido, pode-se argumentar que a incorporação da participação mais ativa desses entes federados na definição das questões-chave sobre monitoramento é requisito para a construção de um sistema integrado. Incorporar as necessidades municipais e estaduais por acompanhamento à robusta tecnologia construída em âmbito federal parece ser o maior obstáculo em vista, evitando-se, com isso, a multiplicação de sistemas de informação desconexos e repetitivos. Tal democratização de acesso poder-se-ia dar por meio de encontros e oficinas para captação de demandas e sugestões dos entes federados e pela ampliação das funcionalidades tecnológicas, com autonomia para estados e municípios criarem questionários e emitirem relatórios gerenciais nos aplicativos, indo além da mera visualização de informações.

O outro desafio que se pretende abordar nesse trabalho diz respeito a diferentes modelos de implementação de políticas sociais e suas consequências para o formato de monitoramento que se deve adotar.

Primeiramente, pode-se traçar uma tipologia para ações governamentais que compreenda a interação de diferentes componentes que formam essas intervenções. Nogueira (1998) aponta dois critérios de classificação para projetos, programas e políticas sociais: a “programabilidade” das tarefas e o tipo de interação com o usuário.

O conceito de “programabilidade” remete ao grau de previsibilidade ou incerteza associado à execução de um programa social, apontando em que nível poder-se-ia estabelecer mecanismos de uniformização da implementação. A interação com o usuário, por sua vez, significa, simplificada, o quanto o beneficiário está em contato com o operador do programa. Pode ser definido ainda pela quantidade de dimensões do usuário que a ação governamental visa modificar ou intervir, bem como a intensidade dessas mudanças.

Tomando-se esses elementos, uma tipologia para ações governamentais pode ser sintetizada no quadro que se segue:

Quadro 1 – Tipologia para ações governamentais

	Alta “programabilidade”	Baixa “programabilidade”
<b>Interação mais fraca com usuários</b>	Programas restritos de transferência de renda, alimentos ou bens	Programas de ajuda emergencial
<b>Interação intensa com usuários</b>	Atenção Básica de Saúde	Atendimento a populações de risco (meninos de rua, moradores de rua, drogaditos), desenvolvimento comunitário, economia solidária

Fonte: Costa (2007), a partir de Nogueira (1998).

Os programas de assistência social no Brasil tendencialmente se dividem entre aqueles com alta “programabilidade” e interação mais fraca com os usuários e os de baixa “programabilidade” e interação mais intensa com os usuários.

Os primeiros são exemplificados pelos programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF). Os benefícios distribuídos são mais tangíveis e padronizados, atendendo a um público-alvo definido a partir de critérios objetivos de faixa de renda. No que se refere à gestão e implementação, permitem a centralização e operação por meio de mecanismos burocráticos e com baixa discricionariedade para os operadores de linha.

No quadrante oposto, estão a maioria serviços socioassistenciais previstos para a proteção social básica e especial no formato desenhado pelo SUAS. Apresentam graus mais baixos de formalização e de criação de rotinas. Seus destinatários são compreendidos a partir de especificidades próprias, o que faz com que a natureza e a quantidade de benefícios seja adaptada de maneira seletiva e customizada. Nesse tipo de intervenção governamental, o burocrata ao nível de rua possui um grau de autonomia e discricionariedade bastante grande por lidar constantemente com situações não antecipadas ou previstas pelos formuladores.

Complementando essa tipologia, com relevância para a discussão sobre monitoramento, os estudos acerca da implementação de políticas sociais apontam para duas abordagens predominantes. De acordo com Berman (1980), as intervenções governamentais dividem-se em implementações programadas e adaptativas.

A implementação programada parte de um diagnóstico prévio sobre o problema social alvo de intervenção pública. O obstáculo com o qual se depara é como garantir que a política, programa ou projeto seja implementado conforme previsto. Enfatiza-se o controle sobre os implementadores de base, com o intuito de diminuir sua discricionariedade. Em oposição, a implementação adaptativa é cética quanto às possibilidades de planejamento prévio. Espera-se que a ação governamental se adapte às situações não previstas, proporcionando aprendizagem e inovação. Superando a divisão clara e estanque entre formulação e implementação, o modelo adaptativo tende a se constituir em uma rede de decisões e execução, incorporando um caráter político, e não somente administrativo, à implementação.

Assim, políticas sociais com alta “programabilidade” e interação mais fraca com o usuário estão mais afeitas a um modelo de implementação programado. As características opostas – baixa “programabilidade” e interação intensa com usuários – implicam (ou deveriam implicar) a adoção mais contínua de um estilo de implementação do tipo adaptativo.

Para a discussão do monitoramento da política de assistência social, deve-se destacar primeiramente a heterogeneidade como traço que distinga as iniciativas no campo. Diferentes estratégias de implementação demandam estilos e ênfases distintas de monitoramento. Na mesma linha, efeitos e impactos alcançados não são tributários unicamente das ações governamentais monitoradas. Isso abre espaço para a compreensão dos diferentes contextos em que essas ações se dão, nos diversos níveis de implementação. Finalmente, o acompanhamento da execução dos serviços

socioassistenciais deve enfatizar mais o caráter da aprendizagem do que o da prestação de contas, valorizando-se, com isso, a flexibilidade e adaptabilidade dos projetos, programas e políticas.

Desse ponto de vista, pode-se problematizar o escopo e o alvo do monitoramento realizado pelo gestor federal. Quanto ao modelo adotado, no âmbito do SUASWeb e dos aplicativos nele inseridos, predomina o levantamento de questões relacionadas a características descritivas dos equipamentos públicos criados para coordenar as proteções sociais afiançadas. Partindo de uma concepção prévia do que seria adequado para o melhor desempenho da área, os instrumentos não permitem a percepção de como e por quê o funcionamento dos CRAS e CREAS se passa de uma ou outra maneira. Certamente algum entendimento sobre o que ocorre na implementação é melhor que a ausência de dados, mas não se deve correr o risco de se pressupor que se tenham sido obtidos os melhores dados ou os mais relevantes.

Com relação a o quê de fato acompanhar, pode-se destacar como desafios o mapeamento do trabalho com as famílias realizado no âmbito dos equipamentos, para além do número total de famílias atendidas. Para que se possa avançar no monitoramento dos resultados e impactos da política de assistência social, deve-se compreender qual “tratamento” ou intervenção é feito com as famílias, para lidar com quais vulnerabilidades, em que contexto, com quais objetivos e prevendo-se que tipo de conseqüências. De forma complementar, deve-se incluir no monitoramento o conjunto de entidades socioassistenciais presentes na rede que circunda os equipamentos, outra variável contextual de extrema importância para a compreensão dos trabalhos desenvolvidos pela assistência social, tendo em vista a histórica presença dessas organizações na prestação de benefícios e serviços sociais.

Os mecanismos de monitoramento constituídos em âmbito federal devem enfatizar, assim, a necessidade de se compreender a complexa realidade que se desenvolve no mundo da implementação, fornecendo aos formuladores o aprendizado de situações não previstas e adaptadas mesmo apesar ou ao contrário das normativas estabelecidas. Dessa maneira, seriam geradas melhorias em inovação e progressos para a compreensão da política pública de proteção social não-contributiva e para sua posterior reformulação.

Por fim, pode-se argumentar que as respostas aos desafios levantados não irão restringir seus efeitos aos problemas específicos apontados. Em conjunto, elas contribuirão para a definição mais precisa da concepção de gestão pública adotada no âmbito do SUAS. As medidas utilizadas para a

promoção da coordenação federativa, bem como a maleabilidade e adaptação do sistema de monitoramento às diferentes circunstâncias e realidades de implementação da política de assistência social serão relevantes para traçar os próximos passos na trajetória que contrapõe modelos distintos de monitoramento, por processos *versus* por resultados. Este um dentre os vários desafios colocados à área para os próximos anos.

## Referências

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BAMBERGER, Michael; BEHRENS, Joy. *Monitoring and Evaluation Workshop*. World Bank Institute Evaluation Group. November 2008 – Brasil.

BERMAN, Paul. Thinking about programmed and adaptative implementation: matching strategies to situations. INGRAM, H. M.; MANN, D. (Ed.). *Why policies succeed or fail*. London: Sage, 1980. P. 205-227.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU, Brasília, DF, 8 dez. de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do sistema Único da Assistência Social*. Brasília, DF, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do*

*Estado e Administração Pública Gerencial*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, v. 1, p. 21-39.

\_\_\_\_\_. L. C.. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1a. ed. São Paulo: Editora Campus, 2005, v. 1, p. 03-15.

BRONZO, Carla. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. (Org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: 2004, v.2, p. 69-94.

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. *O CRAS nos Planos de Assistência Social: padronização, descentralização e integração*. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.congemas.org.br/CRASFlavioCastro.pdf>. Acessado em 08 de novembro de 2008.

COSTA, B. L. D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: Murilo Fabel; Jorge Alexandre Barbosa Neves. (Org.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2007, v. , p. 193-216.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Servidor Público*. 56 (2): 137-160 Abr/Jun. Brasília. 2005.

MOKATE, Karen. *Convertendo o monstro em aliado: a avaliação como ferramenta de gerência social*. 2000. Texto retirado do site do INDES ([www.iadb.org/indes](http://www.iadb.org/indes)).

NOGUEIRA, Roberto Martinez. *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente AL comportamiento estrategico*. Chile: Cepal Série Políticas Sociales n.24, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 132p.

SPOSATI, Aldaíza. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: Sonia Fleury; Aldaíza Sposati; Maria do Carmo Falcão. (Org.). *Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais*. São Paulo: Cortez, 1989, v., p. 7-30.