

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Nistely Luiza Grellmann Pacheco

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS *EX ANTE* E O PAPEL DO CONTROLE
SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE
CASO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA.**

**Porto Alegre
2019**

Nistely Luiza Grellmann Pacheco

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS *EX ANTE* E O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA.

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Luciana Pazini Papi

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Grellmann Pacheco, Nistely Luiza

Avaliação de Políticas Públicas *Ex Ante* e o Papel do Controle Social no Sistema Único de Assistência Social: um estudo de caso no município de Alvorada/ Nistely Luiza Grellmann Pacheco. – 2019.

60 f.

Orientadora: Luciana Pazini Papi;

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Avaliação de Políticas Públicas Ex Ante. 2. Gestão Pública
3. Controle Social. 4. SUAS. I. Pazini Papi, Luciana, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Nistely Luiza Grellmann Pacheco

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS *EX ANTE* E O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA.

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 4 de junho de 2019.

Banca Examinadora

Examinador: Ariston Azevêdo Mendes

Orientadora: Luciana Pazini Papi

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que colaboraram, cada qual a sua maneira, para que esta jornada fosse possível.

RESUMO

O ciclo de política pública é altamente influenciado pela qualidade das informações utilizadas pelos atores envolvidos. Dessa forma, a avaliação de políticas públicas *ex ante* possibilita o aperfeiçoamento da racionalidade da política pública, ao orientar as decisões dos atores sociais para que optem pela alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. A partir dessa premissa, considerando a necessidade da participação social nas políticas públicas, busca-se identificar as possíveis contribuições da avaliação *ex ante* para o controle social por meio da atuação do CMAS na implementação do SUAS, em Alvorada, RS. A escolha do município é devida a variação positiva do seu IVS, no período de 2000 a 2010, e por ser integrante da RM de Porto Alegre. Quanto a metodologia, o trabalho caracteriza-se pela pesquisa qualitativa descritiva, sendo um estudo de caso quanto ao procedimento, e como técnica conta com revisão bibliográfica, análise documental da publicação “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *ex ante*” 2018 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS – 2005/2012), dentre outras, e entrevista semiestruturada com profissional participante da implantação do SUAS em Alvorada. Assim, durante o período pesquisado, identificou-se a existência de elementos da avaliação *ex ante*, como o setor de Monitoramento e Avaliação da STASC, mas também a ausência, como do diagnóstico socioterritorial do município para a assistência social, além da atuação do CMAS limitada à fiscalização. Contudo, o trabalho permitiu a percepção da importância da avaliação *ex ante* para o controle social na implantação e implementação do SUAS em Alvorada, possibilitando futuras investigações na área, assim como, a reflexão do tema por pesquisadores, profissionais e cidadão.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas Ex *Ante*. Gestão Pública. Controle Social. SUAS.

ABSTRACT

The public policy cycle is highly influenced by the quality of the information used by the actors involved. Thus, the evaluation of ex ante public policies makes it possible to improve the rationality of public policy by guiding the decisions of social actors to opt for the most effective, efficient and efficient alternative. Based on this premise, considering the need for social participation in public policies, it is sought to identify the possible contributions of ex ante evaluation to social control through CMAS's performance in the implementation of SUAS, in Alvorada, RS. The choice of the municipality is due to the positive variation of its IVS, from 2000 to 2010, and because it is a member of the RM of Porto Alegre. As for the methodology, the work is characterized by descriptive qualitative research, being a case study about the procedure, and as a technique has a bibliographic review, documentary analysis of the publication "Evaluation of Public Policies - Practical Guide to Analysis ex ante" 2018 and (NOB / SUAS - 2005/2012), among others, and a semi-structured interview with a professional participant in the implementation of SUAS in Alvorada. Thus, during the period studied, the existence of elements of ex ante evaluation was identified, such as the STASC Monitoring and Evaluation sector, but also the absence, such as the socio-territorial diagnosis of the municipality for social assistance, in addition to CMAS limited to inspection. However, the work allowed the perception of the importance of ex ante evaluation for social control in the implementation and implementation of SUAS in Alvorada, enabling future research in the area, as well as the reflection of the theme by researchers, professionals and citizens.

Keywords: Evaluation of Public Policies Ex Ante. Public Administration. Social Control. SUAS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Ciclo de políticas públicas.....	15
Figura 2.2 – A avaliação no ciclo de políticas públicas.....	19
Figura 2.1.1 – Racionalidade no ciclo das políticas públicas	23
Figura 4.1.1 – Localização de Alvorada no Rio Grande do Sul.....	35
Figura 4.1.2 – Como ler o IVS.....	37
Figura 4.1.3 – Região Metropolitana de Porto Alegre (RS).....	38
Figura 4.1.4 – IVS e seus 3 subíndices da RM de Porto Alegre.....	39
Figura 4.1.5 – IVS e seus 3 subíndices de Alvorada.....	39
Figura 4.1.6 – IVS de Alvorada na RM de Porto Alegre (2000).....	40
Figura 4.1.7 – IVS de Alvorada na RM de Porto Alegre (2010).....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACB	Avaliação Custo-benefício
ACE	Avaliação Custo-Efetividade
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades e Organização de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
ECA	Estatuto de Criança e do Adolescente
FNEM	Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento de Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
M&A	Monitoramento e Avaliação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAIF	Núcleo de Atendimento à Família
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OASF	Orientação e Apoio Sociofamiliar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RM	Região Metropolitana
RS	Rio Grande do Sul
STASC	Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência Social e Cidadania
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas de União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	<u>9</u>
2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....	<u>15</u>
2.1 O papel da Avaliação <i>Ex Ante</i> na implementação de Políticas Públicas.....	<u>19</u>
3 A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS ORIGENS AO SUAS..	<u>25</u>
3.1 Os conselhos assistência social.....	<u>29</u>
4 AS CONTRIBUIÇÕES DA AVALIAÇÃO <i>EX ANTE</i> NA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALVORADA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO CMAS	<u>33</u>
4.1 Caracterização Sociodemográfica de Alvorada.....	<u>35</u>
4.2 A Assistência Social em Alvorada.....	<u>40</u>
4.3 A adesão ao SUAS, a avaliação <i>ex ante</i> e o CMAS.....	<u>43</u>
5 CONCLUSÃO.....	<u>48</u>
REFERÊNCIAS.....	<u>50</u>
ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	<u>54</u>

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, em meio a realidade da escassez dos recursos públicos, o Estado é cada vez mais demandado a atender, amenizar e/ou solucionar, de forma efetiva, a grande quantidade de problemas sociais. Neste contexto, as políticas públicas são fundamentais para atender tais demandas e dependem da profissionalização dos governos e de sua capacidade de articular-se com a sociedade, assim como com os distintos atores da sociedade civil, conforme observa Souza

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. [...] as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p.24-25).

De acordo com Secchi (2013), política pública pode ser compreendida como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, uma situação inadequada entendida como coletivamente relevante. Dessa maneira, tais políticas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção dessas decisões. Conforme o autor, o processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas, composto de diversas fases sequenciais e interdependentes: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

Diante da necessidade de racionalização da aplicação dos recursos públicos escassos, conforme Meneguim e Freitas (2013), a avaliação é essencial para saber como e onde aplicá-los, tornando mais eficientes as políticas públicas. Além disso, segundo os autores, a avaliação de políticas públicas é uma prática que contribui para a transparência da Administração Pública, e que, em última instância, honra o cidadão pagador de tributos.

No entanto, segundo Maia (2008), em geral, as políticas públicas são desprovidas de avaliações *ex ante* (custo-benefício e custo efetividade) de

viabilidade econômica e avaliações *ex post* (resultados e impactos) quanto à eficácia, efetividade e impacto, custo efetividade, dentre outros critérios de avaliação, fundamentados em princípios da eficiência técnica, na implementação e gestão de programas.

A avaliação de políticas públicas, de acordo com Leite (2016), pode ocorrer antes, durante ou depois da implementação. Neste contexto, a avaliação *ex ante* proporciona a antecipação de questões e a elaboração de critérios para a tomada de decisões, sobre sua própria implementação ou projeto. Assim, possibilita verificar a pertinência, viabilidade e eficácia potencial de um programa.

Neste sentido, para facilitar a formulação e a implementação de políticas públicas, foi lançada em 2018, a publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex-Ante”, sendo resultado de trabalho conjunto entre a Casa Civil, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. A publicação reúne recomendações práticas sobre as principais etapas das políticas públicas, e especialmente como a avaliação *ex ante* pode contribuir com a implementação de políticas em distintos níveis de governo.

É necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados (BRASIL, 2018, p.11).

Dessa maneira, o Guia indica que diante das demandas por profissionalização de políticas públicas, “*é necessário avaliar e ponderar os custos e os benefícios dos gastos com a provisão de bens e serviços para determinar a respectiva utilidade para o contribuinte*” (BRASIL, 2018). Ademais, destaca-se a necessidade de articular a avaliação *ex ante* com a participação da sociedade civil.

De acordo com Fernandes (2018), as ações de políticas públicas devem ser acompanhadas por todos cidadãos, os quais possuem o direito de fazer cobranças e exigir melhorias. Nesse sentido, impõe-se refletir sobre a participação do cidadão na gestão pública no Brasil.

Com efeito, segundo Medeiros (2018), a CF de 1988, descentralizou o poder do Estado, possibilitando a abertura para participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas nos três níveis da administração pública. Dentro desse contexto os conselhos de políticas públicas foram colocados como uma das formas de possibilitar tal participação popular. Assim, para Alves e Almeida (2013, p.145),

Através dos conselhos de políticas públicas os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental.

Dessa forma, Madrigal (2015), afirma que os artigos 198, 204 e 206 da CF de 1988 deram origem a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis da Administração Pública. Sendo que, o direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na CF de 1988 e regulamentado em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. Ainda, o autor observa que tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo.

No âmbito da Assistência Social, segundo Medeiros (2018), a Lei nº 8.742/93 - LOAS - reforça a importância da participação social. Para isso, faz saber que a instituição e funcionamento dos conselhos de assistência social, é condição indispensável para o repasse de recursos aos municípios, aos estados e ao distrito federal. Assim, de acordo como o Tribunal de Contas da União (TCU) “os Conselhos de Assistência Social contribuem decisivamente para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”.

A Seguridade Social, conforme o Art. 194 da CF de 1988, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A partir disso, de acordo com Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009, p. 35 e 36),

A Política de Assistência Social se consolidou definindo as seguranças sociais sob sua responsabilidade. Passou a atuar operando benefícios monetários de caráter não contributivo visando o combate à pobreza, ao mesmo tempo, em que se afirmou sua responsabilidade na oferta de serviços para o enfrentamento de vulnerabilidades, associadas a fráguas laços de convivência, à exclusão social e ao risco de violação sexual, trabalho infantil, situação de rua.

Entretanto, a Política de Assistência Social não está pronta, mas em constante construção e qualificação, necessitando da ação de diversos atores. Como por exemplo, as ações de controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), como no município de Alvorada, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, há 16 km da capital gaúcha e com população estimada de 209.213 pessoas, em 2018. (IBGE, 2018; ALVORADA, 2019).

Frente a esse contexto, o problema central de pesquisa pode ser expresso na seguinte pergunta: como o CMAS se valeu da avaliação *ex-ante*, no processo de implementação do SUAS em Alvorada? Dessa forma, o trabalho buscou verificar as possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex-ante* para o controle social através da atuação do CMAS na implementação do SUAS em Alvorada. A análise tem como recorte temporal o ano de implantação do SUAS no município e os anos subsequentes.

Desta forma, quanto aos objetivos específicos, o trabalho propõe-se a: identificar se houve uso de ações caracterizadas como avaliação *ex ante* anteriormente à implantação do SUAS no Município e como foi a participação do CMAS nesse processo; compreender se a avaliação *ex ante* serviu/serve como base de monitoramento da implementação do SUAS pelo CMAS; refletir sobre as possibilidades da avaliação *ex ante* na implementação de políticas públicas.

Em termos metodológicos o trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa descritiva. Visto que, a pesquisa qualitativa considera a parte subjetiva de um problema ou situação, se preocupa com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (UFRGS). E por meio da pesquisa descritiva realiza-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do

pesquisador (Barros e Lehfeld, 2007). Quanto ao procedimento caracteriza um estudo de caso, visto que busca conhecer em profundidade uma determinada realidade, as possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex-ante* para o controle social através da atuação do CMAS na implementação do SUAS, em Alvorada, devido ao fato do município ter apresentado mudanças no IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) de 0,461 (Alta), em 2000, para 0,340 (Média), em 2010, conforme dados do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), e por pertencer à Região Metropolitana (RM) de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (RS).

Como técnica de pesquisa, este trabalho contou com revisão bibliográfica, análise documental da publicação “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *ex ante*” 2018 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (2005/2012), assim como de entrevista semiestruturada com profissional integrante da equipe de implantação do SUAS em Alvorada.

Dessa forma, buscou-se verificar quais as possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex-ante* para o controle social através da atuação do CMAS na implementação do SUAS no município de Alvorada. Com esta metodologia foi possível verificar quais elementos caracterizam as contribuições da avaliação *ex ante* no controle social, por meio da atuação do CMAS na implementação desta política pública no município.

Este trabalho se justifica devido ao atual cenário social, político e econômico, considerando que a avaliação de políticas públicas *ex ante* é um instrumento de gestão pública para otimização do emprego dos recursos públicos e do bem-estar da sociedade. Além disso, a investigação de possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex ante* para o controle social através da atuação do CMAS na implementação do SUAS em Alvorada, deve-se ao fato de que o cidadão tem o direito de conhecer, colaborar, fazer cobranças e exigir melhorias no emprego dos recursos públicos. Nesse sentido, pode-se vislumbrar a importância da análise proposta, que identifique a contribuição desse tipo de avaliação de políticas públicas com o controle social no SUAS, possibilitando a pesquisadores, profissionais da área e cidadãos a reflexão sobre tal entrelaçamento.

O trabalho está desenvolvido em três partes principais. Na primeira é apresentada uma revisão teórica, que servirá de sustentação para este estudo e na qual foi baseado o resultado da análise apresentada no último capítulo. A segunda

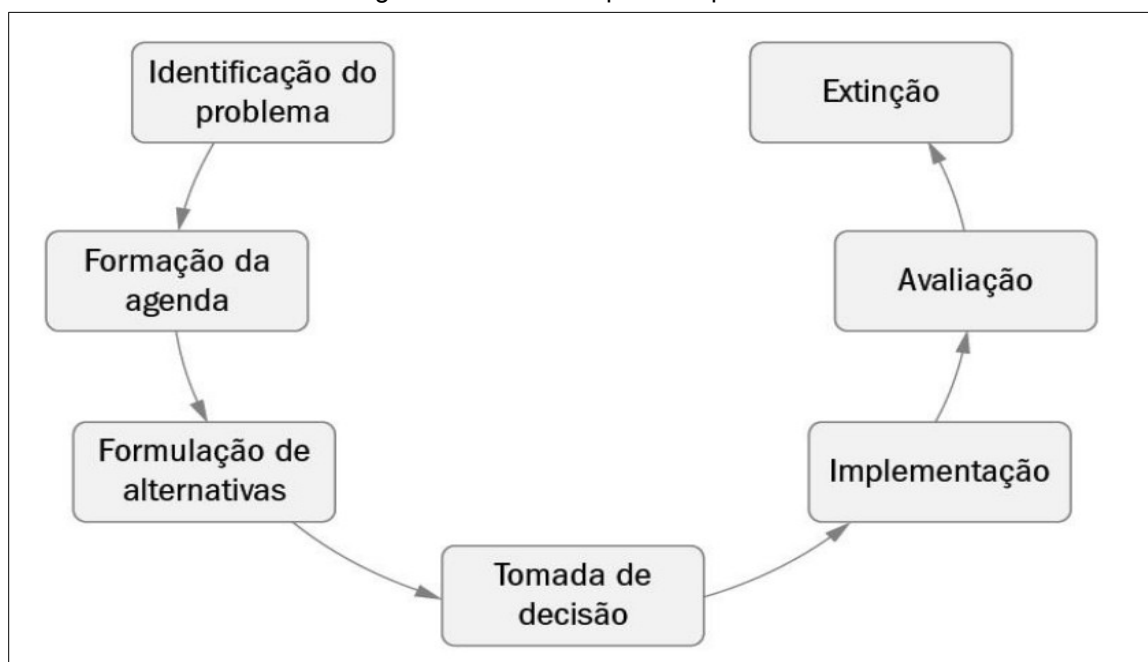
parte do trabalho se constitui na apresentação das contribuições da avaliação de políticas públicas *ex ante* ao CMAS em Alvorada. Ao final, são apresentadas as considerações da pesquisa realizada, onde é trazido o panorama da influência da análise *ex ante* para o controle social na implementação do SUAS em Alvorada.

2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Diante da complexidade dos processos relativos as políticas públicas, ao longo do tempo, conforme abordado por Muller (2002, p.25), a maior parte dos estudos separam “as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública”. De acordo com Secchi (2011, 2013), estas sequências organizadas em um modelo de representação formam o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como Ciclo de políticas públicas, que possibilita a visualização, interpretação e acompanhamento do desenvolvimento de políticas públicas.

Conforme Secchi (2016), o Ciclo de políticas públicas, é a representação de um processo que considera a participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas; o poder e o que podem fazer esses atores; a condição atual do país no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades); e a organização de ideias e ações. Para Secchi (2013), o Ciclo é composto por 7 fases sequências e interdependentes, conforme demonstrado na figura 2.1:

Figura 2.1 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi, (2013, p. 33)

São características de cada uma das fases do Ciclo de políticas públicas:

- 1) **identificação do problema público:** parte das condições objetivas, cujos indicadores reclamam ações mitigadoras, por outro depende também de um processamento político que seja capaz de elevar à condição de prioridade nas ações governamentais os problemas identificados. Sendo a realidade social arena permanente de disputa de interesses conflitantes, cabe ao Estado papel mediador que garanta o desenvolvimento do bem-estar social de todos para além do campo dos interesses específicos (MULLER, 2002). Com isto, para que a elaboração de uma política pública seja iniciada é necessário decidir o que é prioritário para o poder público (SECCHI, 2013, 2016).
- 2) **formação da agenda:** caracteriza-se pelo planejamento, que consiste em perceber os problemas existentes que precisam maior atenção, sendo assim, é a formação do conjunto de problemas que é tido como prioritário para um órgão público. Essa percepção necessita ser consistente com o cenário real em que a população se encontra. Nessa etapa são analisadas a existência de dados que demonstram a condição de determinada situação, a emergência e a disponibilidade dos recursos. No entanto, conforme afirma o autor, nem todo problema incluso na agenda será solucionado de imediato, devido ao planejamento ser flexível e a viabilidade de projetos depender da avaliação do custo-benefício; de estudo do cenário local e suas necessidades; dos recursos disponíveis; da urgência necessária para a resolução do problema, assim como, da necessidade política (SECCHI, 2013, 2016).
- 3) **formulação de alternativas – formas de resolver o problema público:** fase em que são detalhadas as soluções ou alternativas. Assim, é nesse momento que devem ser organizadas as ideias, definido o objetivo da política, quais serão os programas e as linhas de ação. Na sequência, deverão ser avaliadas as causas e as prováveis alternativas para minimizar ou eliminar o problema em questão (SECCHI, 2016). Para Muller (2002, p. 15), essa etapa consiste no

planejamento e desenho de programas, que consideram o processamento da realidade (problema) sobre a qual se deseja intervir (descrição, análise causal, simulações, projeções etc); a análise das opções de intervenção e desenho preliminar de intervenções alternativas com a definição das finalidades e objetivos, do público-alvo, dos meios para implementação (adotando-se a eficiência como critério de escolha) e do plano de avaliação que presidirá as atividades avaliativas em todas as fases do programa por fim, a definição política de qual intervenção adotar.

- 4) **tomada de decisão (intenção de solucionar):** é o momento em que se define qual será o curso de ação adotada, são definidos os recursos e o prazo temporal da ação da política (SECCHI, 2016).
- 5) **implementação (intenções em ações):** é quando se parte para a prática, consistindo no desafio de transformar o planejamento (as intenções gerais) em ações e resultados (BARBOSA, 2009; SECCHI, 2016) e inicia com a mobilização dos recursos necessários (financeiros, tecnológicos, materiais e humanos - insumos) para a execução do programa e se orienta para gerar os resultados esperados a partir do desenho do programa (SECCHI, 2016; MULLER, 2002). Ainda, Rua (2003, p. 14) ressalta que a implementação é um processo interativo e contínuo, no qual as decisões dos diversos atores envolvidos com a política influenciam consideravelmente seus resultados. Assim, a autora complementa que a implementação necessita de acompanhamento, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas vezes os resultados esperados são alcançados enquanto outras vezes não.
- 6) **avaliação:** deve ser realizada em todo o ciclo da política pública, contribuindo de forma decisiva para o sucesso da ação. É uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados, assim como, permite que a realização da política seja controlada e supervisionada, possibilitando a correção de possíveis falhas para maior efetivação (SECCHI, 2016). Ainda, de acordo com Muller (2002), é com base nos resultados de impactos e custos implicados na execução do programa pode-se avaliar a utilidade real do programa na solução ou intercâmbio dos problemas selecionados. Conforme afirma Secchi (2016), depende do nível de sucesso da política a decisão do poder público reiniciar o ciclo da

política pública com as alterações necessárias, ou manter simplesmente sua execução.

- 7) **extinção:** a fase final de uma política pública pode ocorrer devido a uma de quatro hipóteses: o problema público solucionado; ou política pública não tem efeitos sobre ele; ou os atores relevantes entendem o problema público esvaziado da agenda (problema deixou de ser relevante); ou a política pública tem prazo determinado para acabar (SECCHI, 2016).

Dessa maneira, Muller (2002, p. 16), afirma que no ciclo de políticas públicas a avaliação é parte fundamental, devendo ser permanente, e assumindo diferentes propósitos, tendo sempre como finalidade contribuir para o aperfeiçoamento do processo de construção e execução dos programas e políticas, em todos os seus aspectos, potencializando os resultados. O autor ressalta que todas as fases do ciclo de políticas públicas necessitam de modalidades específicas da avaliação exigindo respostas a questões próprias:

Qual a natureza e escopo do problema que se quer enfrentar?

Onde se localiza e quem é afetado?

Como se explica o problema no contexto em que ocorre?

Que intervenções (projetos, programas, políticas) podem contribuir para a redução do problema identificado?

Qual a população-alvo para uma proposta de intervenção?

Que atores precisam ser mobilizados para que a intervenção logre êxito?

Em que medida a intervenção proposta está atingindo a população-alvo?

Até que ponto a intervenção proposta está sendo implementada conforme o desenho proposto? Está sendo eficaz na mitigação do problema selecionado?

Quanto custa?

Qual a relação custo efetividade e custo-benefício da intervenção proposta?

Em síntese, a avaliação no Ciclo de políticas públicas pode ser visualizada conforme a ilustração na figura 2.2:

Nesse sentido, Meneguim e Freitas (2013), destacam a crescente importância do estudo das políticas públicas, envolvendo desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento de tal iniciativa, a determinação dos responsáveis pela sua implementação, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a essencial avaliação de impactos, sejam potenciais – em uma avaliação ex-

ante, a qual define expectativas e justifica a aprovação da política – sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

Figura 2.2 – A avaliação no ciclo das políticas públicas



Fonte: BAHIA, (2005, p.12)

2.1 O papel da Avaliação *Ex Ante* na implementação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas, é classificada de diversas formas na literatura de acordo com a perspectiva adotada. Dessa maneira, quanto ao tempo, se a avaliação é realizada anteriormente à decisão de implementação da política ou do programa (projeto-piloto) ganhar escala e alcançar o público-alvo para o qual foi planejado é chamada de avaliação *ex ante*, a qual serve ao diagnóstico do problema e das alternativas de política para enfrentá-lo. Entretanto, se a avaliação for executada após a política ter iniciado, durante sua implementação, ou ao seu final é chamada de avaliação *ex-post*, na qual julga-se a existência de evidências que deem suporte a continuidade da política, se deve ser mantida seu formato original, sofrer alterações, ou se deve ser descontinuada (SIMÕES, 2015).

Nesse sentido, as avaliações de políticas públicas devem iniciar desde o princípio, por meio da avaliação *ex ante*, para que seja possível verificar se a política responde a um problema bem delimitado e pertinente, se há um objetivo claro de intervenção do Estado e se esse pode ser alcançado por meio de um desenho efetivo. Dessa forma, para ampliar a probabilidade de êxito das políticas e aumentar a eficiência do uso de recursos públicos é necessário que as políticas públicas possuam análises técnicas anteriores à sua implementação (BRASIL, 2018, p. 2)

A avaliação *ex ante*, de acordo com Meneguim e Freitas (2013), busca antecipar os efeitos da política pública e estabelecer parâmetros para que seu desempenho seja verificado, assegurar publicidade e transparência dos investimentos públicos, além de contribuir com o aprimoramento da política antes de sua implementação. Ainda, contribui para as avaliações que acontecem durante e após o curso da política pública, possibilita conhecer alguns efeitos produzidos, comparar a realidade com o planejado, analisar alterações nas principais variáveis envolvidas e as consequências geradas.

Segundo Amaral (2011), a avaliação *ex ante*, antecipa fatores considerados no processo decisório, possibilitando responder se o projeto deve ou não ser implementado, assim como, permite ordenar projetos de acordo com a eficiência para alcance dos objetivos. As análises custo-benefício (ACB) e custo efetividade (ACE) são metodologias que possibilitam realizar a avaliação *ex ante*. Sendo que, a ACB é mais adequada para projetos econômicos e a ACE para projetos sociais.

Para Simões (2015), tal tipo de avaliação permite que os gestores comparem programas alternativos a partir de análises de custo-benefício ou de custo efetividade e que possam tomar decisões baseadas em informações sobre a alternativa de desenho que melhor responda aos objetivos pretendidos e ao menor custo possível. Ainda para o autor, no contexto da Administração Pública as avaliações *ex-ante* são raras e tendem a ser vistas com ceticismo pelos gestores que tendem a resistir à ideia de projetos-piloto e implementam programas em escala plena. Assim, as seguintes razões podem colaborar na compreensão de tal comportamento:

- (i) o tempo dos governos pressionam para que as ações não fiquem suspensas a espera de respostas da avaliação;

- (ii) os resultados e conclusões das avaliações de projetos-piloto não necessariamente são válidas para o programa implementado em escala plena (os contextos podem variar dramaticamente);
- (iii) o programa a ser implementado já tem efetividade testada em vários contextos ou estudos anteriores que mostram sua efetividade (ex. Programa de vacinação contra a poliomielite, educação infantil, Programas de Transferência Condicionada de Renda etc) (SIMÕES, 2015, p.14).

No mesmo sentido, Meneguim e Freitas (2013) ressaltam que a entidade responsável pela formulação do projeto deveria elaborar a análise de impacto e submetê-la à apreciação social. Para os autores, é evidente a necessidade de que a Administração Pública precisa desenvolver esse processo, o qual colabora para a publicidade e transparência dos investimentos públicos, além de contribuir com o aprimoramento da política antes de sua implementação.

Neste contexto, como um dos resultados do trabalho conjunto entre a Casa Civil, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o IPEA, com objetivo facilitar a formulação e a implementação de políticas públicas, em 2018, houve o lançamento da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex-Ante*”. Na publicação foram reunidas recomendações práticas sobre as principais etapas das políticas públicas, e especialmente como a avaliação *ex ante* pode contribuir com a implementação de políticas em distintos níveis de governo.

Para que o bem-estar da sociedade e a aplicação dos recursos públicos sejam otimizados é necessário que a avaliação *ex ante* faça parte das políticas públicas. Dessa maneira, a detecção posterior de erros de formulação e de desenho pode ser evitada, visto que, havendo maior racionalidade no processo inicial da implantação das políticas, podem ser previstos e eliminados (BRASIL, 2018).

A Publicação orienta que é de fundamental importância a execução direta da análise *ex ante* por gestores e técnicos, sendo recomendado que essas informações constem em nota técnica sobre o mérito da política em formulação, nos casos da elaboração de atos normativos sobre de propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas. Considerando que tais termos são definidos no Guia como:

Criação de política pública: instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente.

Expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária, da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, para ampliar política pública já existente

Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário. (BRASIL, 2018, p.4)

De acordo com a Publicação a análise *ex ante* tem como finalidade orientar a decisão para que ela incida sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Ainda, contribuir para o aprimoramento da formulação e da concepção das políticas públicas. Desse modo, as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas podem ser formuladas de maneira a contemplar as seguintes etapas (BRASIL, 2018, p.12):

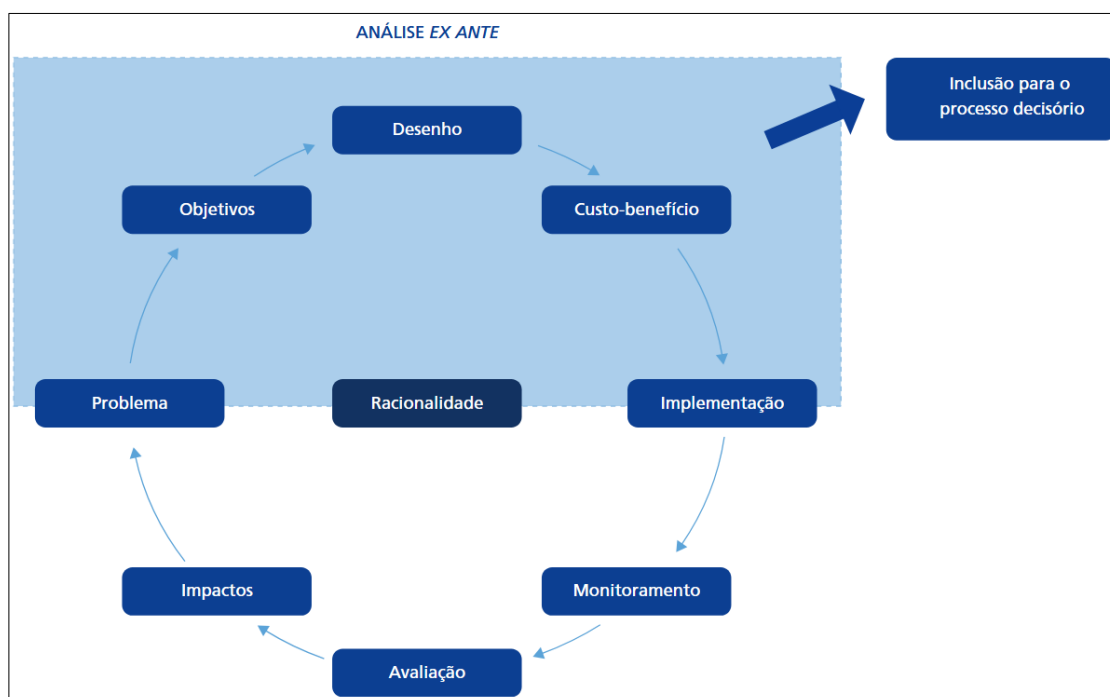
- 1) Diagnóstico do problema;
- 2) Caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- 3) Desenho da política;
- 4) Estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- 5) Estratégia de implementação;
- 6) Estratégia de monitoramento, de avaliação e de controle;
- 7) Análise de custo-benefício;
- 8) Impactos orçamentários e financeiros.

O papel da análise *ex ante* no ciclo da política pública, no contexto da proposta de aperfeiçoar sua racionalidade e, conseqüentemente, orientar de maneira sólida e favorável a tomada de decisão dos gestores e dos executivos do governo federal, está ilustrado na figura 2.1.1.

Neste âmbito, o planejamento adequado e a análise sistemática das políticas públicas são pré-requisitos para que a atuação estatal seja efetiva, eficaz e eficiente em seu papel de fomentar o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades sociais brasileiras. Dessa forma, o desenvolvimento do ciclo da política é altamente influenciado pela qualidade das informações adquiridas e pelas conseqüentes decisões tomadas na análise *ex ante*, o que afeta o nível de desenvolvimento e a qualidade da política implementada (BRASIL, 2018).

Barbosa (2009), destaca que a implementação de políticas públicas é um processo que pode envolver atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, expertises e formas institucionais, resultando em arranjos interorganizacionais para a execução de ações governamentais específicas, sendo que o seu desempenho é influenciado pela estrutura e formas de interação de tais arranjos. Ainda para a autora, os contornos da complexidade do processo de implementação são traçados pelas relações interorganizacionais delineadas pela participação desses diversos atores estatais e não estatais, de tal modo que necessitam de um intenso esforço de coordenação interorganizacional para a efetiva transformação das políticas públicas em resultados.

Figura 2.1.1 – Racionalidade no ciclo da política pública



Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)/Casa Civil, (BRASIL, 2018).

Segundo Castro e Oliveira (2014), a elaboração e implementação das políticas públicas é resultado das tensões latentes em cada sociedade, sendo também fonte permanente aprendizado institucional. Da mesma forma, para os autores as políticas públicas podem ser elemento significativo para a melhoria da compreensão dos processos pelos quais passa cada sociedade, ao possibilitarem a expansão das habilidades e capacidades dos indivíduos, famílias e grupos. Em

consequência, os autores destacam que podem ser um elemento para ampliação da participação política e social, assim como para maior defesa e expansão da igualdade e solidariedade social, estimulando mudanças nas instituições estatais essenciais para os processos de desenvolvimento.

A Publicação reforça que no caso da avaliação *ex ante* na fase de implementação, a intenção é identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios de maneira antecipada. O Guia recomenda o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da estratégia, ou plano de implementação da política pública, para minimizar os problemas futuros (BRASIL, 2018).

Nesse sentido impõe-se a necessidade de reflexão sobre a participação da sociedade na gestão pública. No Brasil, diversos mecanismos e formas de participação social foram instituídos após a promulgação da CF de 1988, como conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas, mesas de diálogos e negociação, entre outros (BRASIL, 2007).

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS ORIGENS AO SUAS

No Brasil, ao longo do tempo a assistência social sempre esteve relacionada às práticas de ajuda aos mais pobres como caridade e filantropia. No entanto, só com a promulgação da CF de 1988 é que foi determinado que a assistência social passasse a integrar a seguridade social no País, em conjunto com a saúde e a previdência social, passando a ser direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 2015). Dessa maneira, o Art. 203 da CF de 1988, definiu que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo como objetivos:

- I. A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV. A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V. A garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso mediante a comprovação de não possuir meios de provimento à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Neste contexto, a assistência social é configurada como uma política pública, com o objetivo de garantir que o cidadão não fique desamparado diante de situações nas quais sua capacidade de acesso aos direitos fique comprometida. Dessa maneira, a proteção social é caracterizada como um apoio aos indivíduos, famílias e às comunidades para que desenvolvem sua autonomia, adquirindo condições para superarem as dificuldades e acessem os direitos sociais (BRASIL, 2015). E com o estabelecimento da assistência social como dever do Estado, o Art. 204 da CF de 1988 estabeleceu que as ações governamentais na área serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, assim como a entidades beneficentes e de assistência social;

II. A participação da população, via organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em 1993, a assistência social foi regulamentada política pública, através da lei 8.742 - LOAS. E em 2003, a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e da previsão na LOAS, foi criado o SUAS. Em consequência, ao longo de 2004, foi construído um processo de debates com conselhos, fóruns regionais e municipais, gestores, universidades e representantes da sociedade, o qual resultou na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em setembro daquele ano (BRASIL, 2007). Em 2005, por meio da NOB/SUAS foram estabelecidos os eixos estruturantes para a implementação e consolidação do SUAS, dispondo sobre as competências de cada ente federado (BRASIL, 2005; BRASIL, 2015).

Neste sentido, os serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social passaram a ter que serem organizados por meio de um sistema público, O SUAS. Tal Sistema conta com um modelo de gestão participativa, articulando os espaços e os recursos financeiros da União, estados e municípios, para a execução e o financiamento da PNAS, envolvendo estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Também é de competência do SUAS, o gerenciamento da vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, a manter atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e conceder certificação a entidades beneficentes (BRASIL, 2015).

Por meio do processo de gestão compartilhada, o SUAS é formado pelo poder público e sociedade civil. Nesse modelo de gestão, as ações e as aplicações dos recursos financeiros são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartites (CIT). Sendo que o acompanhamento e a aprovação de tais procedimentos cabem ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e aos conselhos estaduais e municipais de assistência social, os quais possuem caráter fundamental no controle social (BRASIL, 2015).

Considerando que a PNAS ultrapassou a visão de atenção aos mais pobres e recolocou o foco das ações de assistência social nas necessidades a partir dos níveis de proteção social básica e especial (BRASIL, 2007). Dessa maneira, pelo

SUAS as ações da assistência social estão organizadas em 2 (dois) tipos (BRASIL, 2015):

- 1) **Proteção Social Básica:** para a prevenção de riscos sociais e pessoais, mediante a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social;
- 2) **Proteção Social Especial:** destinada aos indivíduos e famílias em situação de risco e que tiveram seus direitos violados devido a abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, dentre outros motivos.

O SUAS descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios, classifica e ordena os serviços em níveis de proteção (básica e especial), garante a aplicação autônoma dos recursos pelos municípios com repasse automático e regular de recursos fundo a fundo; cria um sistema de informação (Rede SUAS) que favorece o processamento das transações financeiras, que auxilia nos processos de tomadas de decisão e fornece elementos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios proporcionados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Além disso, ele estabelece normas que estruturam as novas bases de instituição da assistência social como política de Estado (BRASIL, 2007, p.10).

De acordo com Peres e Alves (2009), o modelo de gestão estabelecido pela LOAS concebeu os municípios brasileiros como uniformes, desconsiderando sua heterogeneidade, quanto às regiões e estados aos quais pertencem. Ao longo do tempo, para os autores, ficou evidente a necessidade do estabelecimento de condições mais flexíveis considerando a realidade do território nacional.

Neste mesmo sentido, Oliveira (2017), afirma que o SUAS fundamenta como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersetorialidade. Da mesma maneira, Peres e Alves (2009), destacam que o SUAS define, organiza a assistência social em todo território brasileiro, e estabelece que a proteção social possua como base a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a proteção pró-ativa e integração com políticas sociais e econômicas.

As ações da PNAS são desenvolvidas em parceria com outras políticas públicas. De acordo com as necessidades específicas, os cidadãos são direcionados para outros órgãos quando suas dificuldades não podem ser superadas apenas pelas intervenções da assistência social, como por exemplo, em casos de

desemprego, violência, doença, acesso à educação, saneamento básico, moradia etc (BRASIL, 2015).

A partir das normativas da NOB/SUAS (2005) os municípios passaram a aderir ao SUAS tendo que se adequar a padrões mínimos que se intitulou nível de gestão. Esses níveis de gestão, se atribuíam ao reconhecimento das diferentes condições estruturais e conjunturais dos municípios, assim como das diferentes capacidades do ente federado em executar e cofinanciar os serviços da assistência social. Desta forma, para aderir como **Gestão Inicial**, o município adere ao sistema em um grau preliminar, onde esse apenas executa os serviços e administra as transferências já efetuadas antes da implantação do SUAS; Na **Gestão Básica**: o município compromete-se com a cobertura de proteção social básica e com a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários. **Gestão Plena**: o município possui as condições para executar a gestão total das ações de assistência social (BRASIL, 2005; 2007).

Conforme a NOB/SUAS (2005), dentre vários requisitos para adesão ao SUAS pelos municípios enquadrados na Gestão Básica e Gestão Plena, há a obrigatoriedade da realização do diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social. Posteriormente, a NOB/SUAS (2012) reforçou a necessidade do diagnóstico socioterritorial como condição necessária para a organização da oferta de serviços/programas de maneira territorializada, em áreas de maior risco e vulnerabilidade social.

O “homem comum” precisa ser visto e escutado pela política de assistência social, não podendo ser diluído em meio às contagens e estatísticas genéricas em forma de público-alvo, beneficiário ou usuário apenas. Dessa forma, o Diagnóstico Socioterritorial se configura como um processo de movimento/mobilização, que envolve diferentes informações e, ao mesmo tempo, diferentes atores da informação (BRASIL, 2013).

Os instrumentos de gestão que configuram a adesão ao Sistema se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da PNAS e do SUAS, tendo como parâmetro o **diagnóstico social** e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão (BRASIL, 2005).

Plano de Assistência Social: instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo;

Orçamento plurianual e anual: o financiamento da política de assistência social é detalhado no processo de planejamento, por meio do Orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nas ações propostas pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de Assistência Social, de acordo com a LOAS e a Lei nº 4.320/64;

Monitoramento e Avaliação: a operacionalização da gestão da informação se efetivará nos termos da REDE-SUAS, 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, usuários e sociedade civil, ensejando as seguintes providências;

Relatórios de Gestão: sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores do SUAS às instâncias formais do SUAS, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo. Sua elaboração compete ao respectivo gestor do SUAS, devendo ser obrigatoriamente referendado pelos respectivos conselhos.

Neste contexto, o financiamento e a estruturação dos serviços passaram a ocorrer de acordo com a natureza e complexidade das necessidades sociais. No SUAS, a autonomia política dos formuladores, em nível local, estadual e federal dessa política pública é assegurada com a participação dos conselhos deliberativos e câmaras de pactuação intergestores - nos quais são definidos onde e como serão alocados os recursos, dentro dos parâmetros pactuados nacionalmente (BRASIL, 2007)

3.1 Os conselhos assistência social

Dentre as formas de interação entre sociedade e Estado na gestão de políticas os conselhos são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos a participação, existindo em âmbito federal, estadual e municipal. Segundo Mereles (2017), no Brasil, os conselhos surgem a partir do debate e das mobilizações populares que reivindicavam a institucionalização da presença da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Poder Executivo, como uma conquista do povo, anteriormente a formulação da CF de 1988.

Na área da assistência sócia, conforme o art. 204 da CF de 1988, as ações governamentais serão realizadas e organizadas com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis de governo. Assim, Mereles (2017) destaca que os conselhos citados pela Constituição, como de educação, saúde e assistência social, são Conselhos de Políticas Públicas, caracterizam-se por serem órgãos colegiados, permanentes e deliberativos. Pois nesses espaços, ressalta o mesmo autor, que a sociedade civil, por meio de debates e decisões, é possível intervir na implementação de políticas públicas, questionando seu funcionamento e propondo alterações e melhorias. No entanto, há outros tipos de conselhos que são apenas de caráter consultivo.

Os conselhos de políticas públicas são órgãos vinculados ao Poder Executivo, sendo criados e orientados por lei. Deve ser composto por 50% de representantes do Poder Executivo e por 50% de representantes da sociedade civil. Em geral, têm como atribuições formular e controlar a execução das políticas públicas – planos e orçamentos - a que se referem (SUAS,).

Os conselhos de assistência social são integrantes do SUAS, em conjunto com os entes federativo, entidades e organizações de assistência social, segundo o art. 6º da Lei 8.742/1993 – LOAS. Dessa forma, entre governo e sociedade civil, segundo o art. 16 da LOAS, são instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária:

- I. o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II. os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III. o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV. os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições (At. 16, Parágrafo único, LOAS).

Conforme o art. 17 da LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), é o órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período, composto por:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor (art. 17, II, LOAS). Os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica, e, tendo como competência acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, conforme disposto no art. 17, § 4º da LOAS.

Nos estados, Distrito Federal e municípios, o art. 30 da LOAS, coloca a efetiva instituição e funcionamento do conselho de assistência social como condição para o repasse de recursos. Ainda, ficou estabelecido em seu art. 30-C, que a utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social nos estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser declarada, anualmente, em relatório de gestão, o qual comprove a execução das ações na forma de regulamento, submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social.

A partir da PNAS/2004 e NOB/SUAS (2005), foram apontadas ações necessárias sobre a legislação, o funcionamento e a capacitação de conselheiros e dos secretários executivos. A primeira delas, quanto ao baixo nível de participação propositiva dos usuários na sociedade. A segunda, sobre a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social. Sendo preciso, um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos (BRASIL, 2009).

Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para a plena condição de funcionamento e para o desenvolvimento de sua missão, estimular a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas, incluindo o advento das conferências de assistência social, é uma matéria de particular investimento do SUAS. (BRASIL, 2007, p. 35).

Neste contexto, com PNAS/2004 e NOB/SUAS (2005; 2012), foi ressaltada a necessidade de informação aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional (BRASIL, 2009). Da mesma forma, quanto maior e melhor a qualidade das informações disponíveis aos conselheiros, maiores serão as possibilidades de capacidade de análises dos planos de assistência social, julgando e avaliando se estão de acordo com as normativas legais (BRASIL, 2008).

4 AS CONTRIBUIÇÕES DA AVALIAÇÃO *EX ANTE* NA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ALVORADA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO CMAS

O presente trabalho buscou verificar as possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex-ante* para o controle social através da análise da atuação do CMAS na implementação do SUAS em Alvorada. A análise tem como recorte temporal o ano de 2005, quando o município aderiu ao SUAS, iniciando o processo o processo de implementação do Sistemas, até os anos posteriores.

Desta maneira, o estudo teve como objetivo analisar se o CMAS se valeu da avaliação *ex-ante*, no processo de implementação do SUAS em Alvorada. Quanto aos objetivos específicos, propõe-se a: identificar se houve uso de ações caracterizadas como avaliação *ex ante* anteriormente à implementação do SUAS no município e como foi a participação do CMAS; compreender se a avaliação *ex ante* serviu/serve como base de monitoramento da implementação do SUAS pelo CMAS; refletir sobre as possibilidades da avaliação *ex ante* na implementação de políticas públicas.

A partir desse propósito, em termos metodológicos o trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa descritiva. Visto que, a pesquisa qualitativa considera a parte subjetiva de um problema ou situação, se preocupa com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (UFRGS). E por meio da pesquisa descritiva realiza-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador (Barros e Leffeld, 2007).

Quanto ao procedimento caracteriza um estudo de caso, visto que buscou conhecer em profundidade uma determinada realidade, as possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex-ante* para o controle social através da atuação do CMAS na implementação do SUAS, em Alvorada. A escolha do município ocorreu devido ao fato do município ter apresentado mudanças no IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) de 0,461 (Alta), em 2000, para 0,340 (Média), em 2010, conforme dados do IPEA, e por pertencer à RM de Porto Alegre. A pesquisa contou com técnicas qualitativas, como revisão bibliográfica, a análise documental da publicação “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *ex ante*” 2018; da NOB/SUAS (2005/2012), assim como de entrevista semiestruturada aplicada com

profissional que integrou a equipe responsável pela implantação e implementação do SUAS, em Alvorada, até o ano de 2017, roteiro em anexo (Anexo 1). A coleta e a análise de dados ocorreu nos meses de março e abril de 2019, além da pesquisa documental em fontes primárias e prioritariamente em nível federal e municipal: CF de 1988, leis e normativas relativas a assistência social, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005 e 2013, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) etc.

A entrevista buscou resgatar aspectos da implantação do SUAS em Alvorada, e, sobretudo, identificar elementos característicos do uso de avaliação *ex ante* a implementação do SUAS no município e qual a participação do CMAS nesse processo, de 2005 aos anos posteriores, visto tais informações não estão disponíveis de forma ampla e facilitada no site da Prefeitura Municipal de Alvorada. Dessa forma, utilizou-se, acessoriamente à entrevista, a uma dissertação para compor as informações sobre a implantação do SUAS em Alvorada, além de dados do IBGE.

Em conjunto, a entrevista e a pesquisa documental buscaram dar conta de captar elementos para compreender se a avaliação *ex ante* contribuiu ou contribui como base para o monitoramento da implementação do SUAS pelo CMAS; e se a avaliação *ex ante* não ocorreu como foram produzidos dados sobre os serviços e a gestão do SUAS em Alvorada e qual a relação do CMAS nesse processo durante o período selecionado.

Como estratégia de identificação da pessoa entrevistada, na intenção de preservar sua imagem individual, as citações ao longo do texto são identificadas pela seguinte codificação:

Quadro – Código de identificação da entrevista

Entrevista	Qualificação
1	Professora cedida para a assistência social de Alvorada, de 2006 a 2017, integrante do setor de M&A desde sua criação.

Fonte: a autora (2019)

4.1 Caracterização sociodemográfica de Alvorada

Alvorada é um município localizado no Estado do Rio Grande do Sul (RS), conforme a figura 4.1.1, e teve sua origem através da lei nº216, de 22 de setembro de 1952, como Distrito de Viamão, com a denominação Passo do Feijó. A emancipação política do Passo de Feijó ocorreu em 17 de setembro de 1965, com a Lei Estadual nº 5026, passando a denominar-se Alvorada. Um dos integrantes da Comissão Pró-Emancipação sugeriu o nome por dois motivos: a alvorada do povo, que acorda cedo e vai para o trabalho, e a influência do nome do Palácio da Alvorada, em Brasília, inaugurada em 1960 como a nova capital do Brasil. (PMA, 2019).

A área territorial de Alvorada corresponde a 71,602 km², distante 16 km de Porto Alegre, estando a leste da Capital, na margem esquerda do Rio Gravataí, na Região da Depressão Central do Estado. Tem como municípios limites (IBGE, 2018, PMA, 2019): Norte - Cachoeirinha e Gravataí; Sul - Viamão e Porto Alegre; Leste - Gravataí e Viamão; e Oeste - Porto Alegre.

Figura 4.1.1– Localização de Alvorada no Rio Grande do Sul



Conforme os dados do Censo do IBGE, em 2010 o município de Alvorada contava com a população total de 195.673 habitantes, sendo o 11º município no ranking do estado do Rio Grande do Sul. Para o IBGE, em 2018 a população estimada correspondeu a 209.213 pessoas. De tal forma Alvorada permanece caracterizado como um município de grande porte (população entre 100.001 a 900.000 habitantes).

Em 2010 (IBGE), Alvorada teve seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - composto de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda – medido em 0,699. Já em 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) correspondeu ao valor de R\$ 12.166,04.

Sobre trabalho e rendimento, em 2016, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,3 salários-mínimos, ocupando a posição 158 de 497 cidades no RS, e ficava na posição 837 de 5570 em comparação com as cidades do Brasil. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 10.6%, correspondendo a 20.030 pessoas, ficando na posição 420 em relação aos 497 municípios do estado, e 3017 de 5570 em relação as demais cidades do Brasil. Quanto aos domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, apresentava 31.3% da população nessas condições, o que o colocava na posição 250 de 497 dentre as cidades do estado e na posição 4429 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2016).

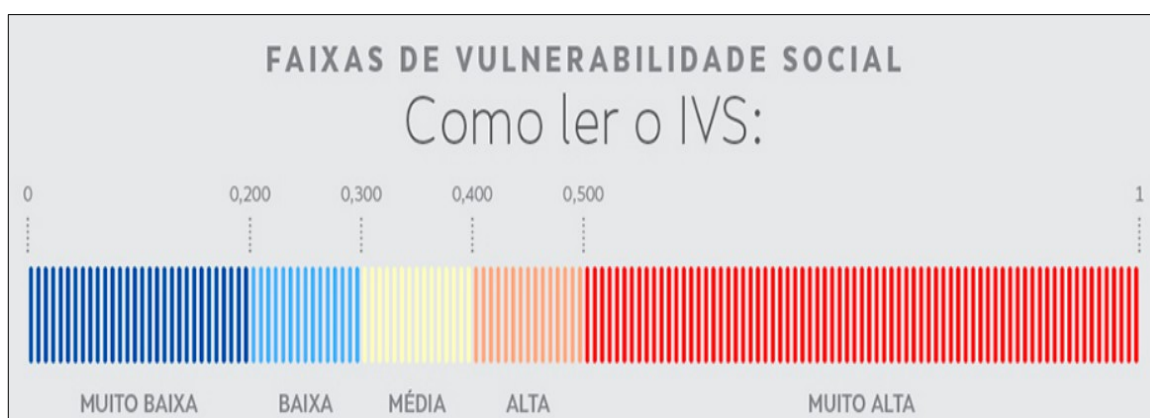
Com relação a educação, o IBGE apresenta que em 2015, no Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) os alunos dos anos iniciais da rede pública de Alvorada tiveram nota média de 4.8 e 3.3 os alunos dos anos finais. Com relação as demais cidades do RS, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 360 de 497 e na posição 308 de 497 quanto a nota dos alunos dos anos finais. Em 2010, a taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 95.3, posicionando o município na posição 467 de 497 dentre as cidades do RS e na posição 4927 de 5570 dentre as cidades do País.

Segundo dados do IBGE, em 2014 a taxa de mortalidade infantil média em Alvorada era de 9.65 para 1.000 nascidos vivos. Enquanto, em 2016 as internações devido a diarreias foram de 0.7 para cada 1.000 habitantes. Assim, em comparação com todos os municípios do estado, apresentou as posições 197 de 497 e 244 de 497, respectivamente. Quando comparado a todas as cidades do Brasil, essas posições são de 3322 de 5570 e 2889 de 5570, nesta ordem.

Ainda de acordo com o IBGE, em 2010 o Município possuía 87.1% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 85.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 38.8% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). A posição de Alvorada quando em comparação com as outras cidades do RS, era 46 de 497, 235 de 497 e 93 de 497, nesta ordem. No entanto, quando comparado a outros municípios do Brasil, sua posição foi 601 de 5570, 1963 de 5570 e 818 de 5570, respectivamente.

Os dados apresentados anteriormente sobre Alvorada podem ser evidenciados de outra forma, considerando que a partir de 2015, o IPEA calcula o IVS com base nos dados dos censos 2000 e 2010 do IBGE, além de informações resultadas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada entre os censos. O IVS, ilustrado na figura 4.1.2, é formado por três subíndices: i) infraestrutura urbana; ii) capital humano; e iii) renda e trabalho, os quais representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas (IPEA, 2015, 2019).

Figura 4.1. 2 – Como ler o IVS



Fonte: IPEA (2019).

Conforme o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) (2018), Alvorada e outros 33 municípios formam a Região Metropolitana (RM) de Porto Alegre, a qual foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, conforme ilustra a figura 4.1.3:

0,227 (IPEA, 2015). Não constam informações sobre dados de anos posteriores a 2010 correspondentes a Alvorada, conforme demonstra a figura 4.1.5.

Figura 4.1.4 – IVS e seus 3 subíndices da RM de Porto Alegre

Nome da Região Metropolitana	Ano	IVS	IVS Infraestrutura Urbana	IVS Capital Humano	IVS Renda e Trabalho
Selecione	Selecione				
RM Porto Alegre	2011	0.228	0.257	0.261	0.167
RM Porto Alegre	2012	0.186	0.173	0.232	0.154
RM Porto Alegre	2013	0.209	0.256	0.228	0.143
RM Porto Alegre	2014	0.235	0.331	0.228	0.146
RM Porto Alegre	2015	0.229	0.296	0.201	0.189
RM Porto Alegre	2000	0.355	0.333	0.402	0.331
RM Porto Alegre	2010	0.270	0.322	0.296	0.190

Fonte: IPEA (2019).

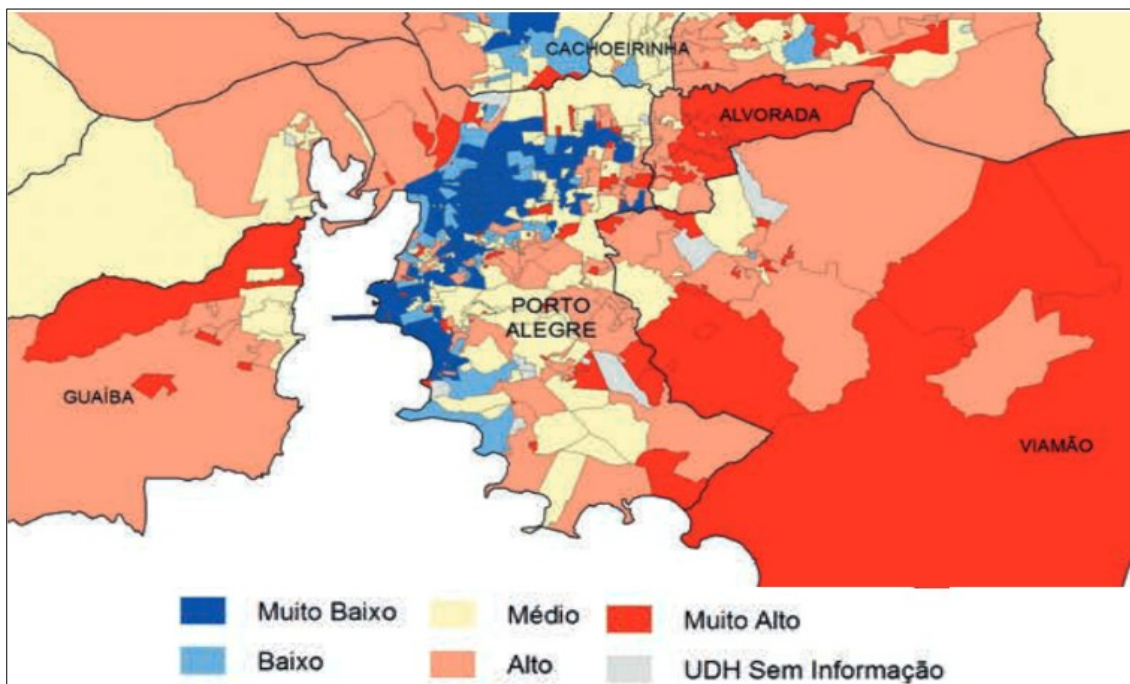
Figura 4.1.5 – IVS e seus 3 subíndices de Alvorada

Nome da UF	Nome do Município	Ano	IVS	IVS Infraestrutura Urbana	IVS Capital Humano	IVS Renda e Trabalho
Selecione	Selecione	Selecione				
Rio Grande do Sul	Alvorada	2000	0.461	0.425	0.528	0.432
Rio Grande do Sul	Alvorada	2010	0.340	0.408	0.386	0.227

Fonte: IPEA (2019).

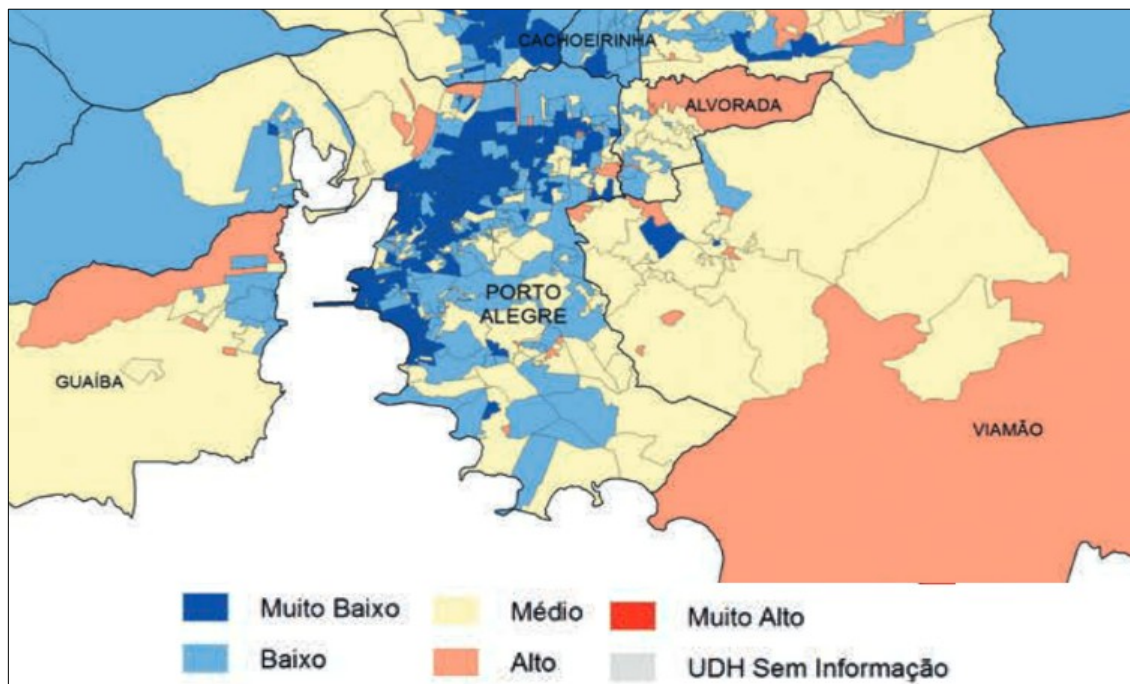
A seguir, as figuras 4.1.6 e 4.1.7 demonstram o município de Alvorada inserido na RM de Porto Alegre, de acordo com os dados do IVS para os anos de 2000 e 2010, respectivamente.

Figura 4.1.6 - IVS de Alvorada na RM de Porto Alegre (2000)



Fonte: adaptado de Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, IPEA (2015, p. 144).

Figura 4.1.7 - IVS de Alvorada na RM de Porto Alegre (2010)



Fonte: adaptado de Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, IPEA (2015, p.145).

4.2 A Assistência Social em Alvorada

Em Alvorada, segundo Papi (2014), os serviços e ações de assistência social eram semelhantes ao modelo assistencialista com grande fragmentação e pouca feição pública, mas com a presença de entidades filantrópicas, igrejas e ONGs, semelhante ao modelo brasileiro anterior a CF de 1988. No Município, de acordo com a autora, no período de 1997 a 1999, os serviços de assistência social existentes a partir da implantação municipal tiveram como agente formulador e implementador o Município, através do Departamento da Saúde, sendo eles: Plantão social, Núcleo de Ação Comunitária, Centro Social Urbano e Abrigo Criança e Adolescente.

No período, de acordo com Papi (2014), em Alvorada e em outros municípios da RM de Porto Alegre, existia o despreparo das gestões municipais ao assumirem a nova demanda por prestação de serviços assistenciais devido a descentralização estabelecida pela CF de 1998, o que em muitas vezes ocasionou a repetição do modelo clientelista e assistencialista pré-CF de 1998. Ainda, segundo a autora, no processo de descentralização, a esfera estadual se ausentou das competências executivas dos serviços, ficando apenas com o assessoramento e a atuação em casos emergenciais.

Em 1997, Alvorada – com toda a precariedade burocrática e socioeconômica – iniciou a discussão da LOAS, realizando a I Conferência Municipal de Assistência Social, cujo tema foi “descentralização, orçamento e financiamento da assistência social”. Buscando adequar-se ao LOAS, o município passou a prestar os serviços, em sua maioria, através da rede pública (Papi, 2014, p.).

A adesão de Alvorada aos princípios da LOAS, como na maioria dos municípios do RS, teve início ao final da década de 1990, com a efetivação do CMAS em 1999, (embora tenha sido criado legalmente pela Lei Municipal nº 824/1996, e a constituição do Plano e do Fundo Municipal de Assistência Social no ano 2000 (PAPI, 2014; Lei Municipal nº 824/1996). No entanto, a autora relata que o descontentamento com a ausência de cooperação da esfera federal e estadual ficou evidenciado no plano estratégico formulado pela Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social, à qual o Departamento de Assistência Social pertencia.

Na sequência, houve o início de mudanças nos serviços e estrutura da assistência social, inclusive com a nomeação de quatro diretores, seis assistentes sociais, um psicólogo e quatro monitores de serviço social, devido um concurso de 1999. Além disso, dentre as alterações, o serviço Plantão Social foi descentralizado para os bairros, sendo transformado em Núcleos de Atendimentos à Família (NAIF) e Orientação e Apoio Sociofamiliar (OASF) (PAPI, 2014).

A seguir, o quadro 1 demonstra os serviços e a estrutura institucional de assistência social em Alvorada:

Quadro – Alvorada - Serviços e Estrutura institucional de Assistência Social

Serviço	Ano	Formulador	Implementador	Estrutura
ASEMA	2000	Município	Município	Departamento de Assistência Social (DAS) – Secretaria de Saúde
Proteção ao Idoso	2000	Município	Rede conveniada	
Família Cidadã	2002	Estado	Município	
OASF	2002	Município	Município	

Fonte: adaptado de Papi (2014).

Quanto ao CMAS, em Alvorada ele foi legalmente criado pela Lei Municipal nº 824/1996, o qual em seu art. 1º foi definido como órgão deliberativo, de caráter permanente e de âmbito municipal. De acordo com o art. 2º da referida Lei, dentre as várias competências, ao CMAS foram atribuídas as funções de definir as prioridades da política de Assistência Social no município; estabelecer diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS); aprovar a Política Municipal de Assistência Social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de Assistência Social, assim como, avaliar, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a prestação dos serviços socioassistenciais à população por entidades públicas e privadas no município. A composição do CMAS, conforme os artigos 3º e 4º, será de membros, representantes do governo municipal e entidades da sociedade civil, nomeados pelo Prefeito por meio de indicação.

Quanto ao apoio administrativo necessário para o funcionamento do CMAS, ficou determinado no art. 7º da Lei Municipal nº 824/1996, que deveria ser prestado pela Secretaria Municipal da Saúde e Bem Estar Social. Ainda, a Lei estabeleceu

que todas as sessões do CMAS serão públicas e precedidas de ampla divulgação, assim como, suas as resoluções, os temas tratados em plenário de diretoria e comissões. No entanto, apesar de que a Lei Municipal nº 824/1996 entraria em vigor na data da sua publicação, em 29 de outubro de 1996, o CMAS em Alvorada foi criado de fato apenas em 1999, conforme afirmação da entrevista 1 e de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2013).

Em 1998, a Lei Municipal nº 942, de 13 de novembro de 1998, conferiu algumas alterações a Lei Municipal nº 824/1996, como por exemplo: a alteração da composição do CMAS para 30 membros e respectivos suplentes, sendo 15 representantes governamentais e 15 representantes da sociedade civil, e o inciso I do art. 6º, o qual estabeleceu o funcionamento do CMAS como plenário de deliberação máxima. No entanto, em 23 de julho de 1999 a Lei Municipal nº 942/1998 foi revogada pela Lei Municipal nº 996/1999, a qual dispõe sobre a Política de Assistência Social no município de Alvorada e dá outras providências, vigorando até o ano de 2014 quando esta seria revogada pela Lei Municipal nº 2.836/2014. Passados quase 7 anos, a Lei Municipal nº 1.544, de 1º de julho de 2005, trouxe mais uma modificação a Lei Municipal nº 824/1996, devido o acréscimo do inciso XVI, ao seu art. 2º, conferindo ao CMAS a fiscalização e acompanhamento do Programa Bolsa Família.

4.3 A adesão ao SUAS, a avaliação *ex ante* e o CMAS

Alvorada iniciou a adesão ao SUAS, em 2005, “pela pressão da equipe técnica, que, diante de uma história pregressa de engajamento para implementar a política de acordo com a LOAS, entendeu como uma oportunidade de fazer avançar a assistência social” (Papi, 2014, p.). Por ser um município com baixa arrecadação e alto contingente de população pobre, os gestores municipais acataram as pressões dos diversos atores sociais pela implementação do SUAS, no entanto, instalaram o sistema com capacidade limitada, aproveitando e readequando a estrutura já existente, seja pelas próprias restrições infraestruturais, seja pelo contexto político vigente na época (Papi, 2014, p).

Neste mesmo sentido, de acordo com a entrevista 1:

“[...] em Alvorada a implantação do SUAS ocorreu com a criação de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e posteriormente houve a criação de mais quatro CRAS; primeiramente a equipe que passou a atender ainda não era concursada, foram contratadas assistentes sociais e psicólogas para o atendimento nos CRAS. De início o projeto de formação dos CRAS passou pela aprovação do CMAS para que o município recebesse o recurso federal para Assistência Social” (Entrevista 1).

Considerando que tanto a NOB/SUAS 2005 como a NOB/SUAS 2012, trouxeram dentre os vários requisitos para adesão ao SUAS pelos municípios enquadrados na Gestão Básica e Gestão Plena, a necessidade da realização do diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social/ diagnóstico socioterritorial, caracterizando elementos da avaliação *ex ante*. Assim, foi questionado para a entrevista 1, se no ano da implantação do SUAS em Alvorada houve a elaboração de um diagnóstico socioterritorial no município e sua a resposta foi negativa. Além disso, ainda em anos posteriores a implantação ao SUAS no município, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Assistência Social - do IBGE (2013) reforça a inexistência de um diagnóstico socioterritorial do município para a política de assistência social.

No entanto, conforme relato da entrevista 1, diante da necessidade da obtenção de dados sobre os serviços socioassistenciais e da realidade municipal, para executar a gestão do SUAS, em conjunto com alguns outros profissionais da área foram desenvolvidos diversos instrumentos de coleta e análise de dados.

Em consequência de tal necessidade, em 2009 foi criado o setor de Monitoramento e Avaliação (M&A) da Secretaria do Trabalho e Assistência Social e Cidadania (STASC), como parte do setor financeiro, tendo como função inicial o acompanhamento dos convênios da rede socioassistencial. No ano seguinte, em 2010, o setor foi reformulado e suas atribuições ampliadas, sendo iniciada a observação do trabalho *in loco* dos serviços, projetos e programas de assistência municipal através do uso de instrumentos de coletas de informações. Além disso, no setor foi centralizado o sistema de informação para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Neste contexto, a entrevista 1 relatou que as atividades de monitoramento e avaliação foram fundamentais para a gestão da política de assistência social em

Alvorada. Dessa maneira, a entrevista 1 destacou que as atividades de monitoramento do SUAS, captura e verificação de informações junto às unidades da rede socioassistencial pública e conveniada, foram desenvolvidas conforme a disponibilidade de recursos humanos e de apoio. Ainda, salientou que instrumentos de coleta de dados foram aplicados na proteção básica através de visitas e observação *in loco*. Como resultado foram elaborados os relatórios de monitoramento de cada unidade observada, criados indicadores de avaliação do índice de desenvolvimento dos CRAS, um plano de providências específico para cada uma das unidades de proteção básica, no qual foram evidenciados os principais problemas identificados e as possíveis soluções, e um plano de providência geral de proteção básica foi elaborado.

Neste sentido, quando investigada a participação dos possíveis atores sociais nas atividades de monitoramento e avaliação, a entrevista 1 salientou o envolvimento apenas de: coordenadores dos CRAS; técnicos de nível superior e médio vinculados aos CRAS, técnicos da STASC (órgão gestor da Assistência Social no município), e membros de entidades privadas - representantes da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais, assim como, lideranças de movimentos sociais organizados e lideranças de associações de bairros (em período anterior a seleção e distinção das entidades prestadoras de serviços de caráter socioassistenciais de fato). Dessa forma, vários outros atores sociais ficaram ausentes, ainda que alguns integrantes do setor de M&A possuíssem a noção de tal importância, principalmente, dos usuários/beneficiários da política de assistência social em Alvorada e do CMAS.

Quanto ao CMAS, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Assistência Social - do IBGE (2005), seu caráter era deliberativo e de formação paritária (governo e sociedade civil), tendo como forma de escolha dos seus integrantes a eleição em fórum da sociedade civil. O IBGE (2005), apontou que dentre seus membros da sociedade civil, destaca-se a presença de representantes de entidades e organismos de assistência social e representantes de organização de usuários. Ao contrário, trabalhadores da área de assistência social não eram membros do CMAS.

No entanto, decorridos 8 anos da implantação do SUAS em Alvorada, em 2013, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Assistência Social - IBGE (2013), o CMAS era composto por maior representação governamental do

que da sociedade civil (representantes dos trabalhadores e das entidades), sem a presença de representantes de usuários. Ainda de acordo com o IBGE (2013), até o referido período o CMAS não possui seu regimento interno, nem a previsão de recursos específicos no orçamento do órgão gestor da política destinado a sua manutenção e funcionamento. Quanto ao caráter do CMAS, o IBGE (2013) apontou que não é consultivo, deliberativo e nem normativo, apenas fiscalizador. Neste período, o CMAS fiscaliza a rede socioassistencial pública e conveniada do SUAS. Dessa forma, mantém registros das atividades de fiscalização e das denúncias formuladas, em meio físico e eletrônico.

Posteriormente, 26 de novembro de 2014, foi publicada a Lei Municipal nº 2.836, que dispõe sobre a organização da assistência social em Alvorada e dá outras providências. Em seu art. 18, a referida Lei estabeleceu que o CMAS é um órgão superior de deliberação colegiada paritária, seus membros deverão ser nomeados pelo Prefeito, os quais terão mandato de 2 (dois) anos, ficando a recondução possibilitada por uma única vez. Ainda, dentre as atribuições do CMAS a Lei traz a obrigatoriedade da observância ao SUAS e das diretrizes das Conferências de Assistência Social, assim como, da divulgação ampla todas as suas decisões e os pareceres emitidos.

Neste sentido, a entrevista 1 destacou que o posicionamento do gestor, ao permitir e possibilitar o trabalho da equipe da área de forma adequada, é o fator decisivo para o sucesso da implementação da política de assistência social nos municípios, como ocorre com qualquer outra política pública. Da mesma forma, Oliveira (2017) destaca que a vontade política dos gestores é um dos principais desafios para o acontecimento da assistência social nos municípios, através do SUAS. Ainda, a mesma autora completa que a implantação do SUAS na sua integralidade só ocorrerá em consequência do comprometimento e esforço, para a promoção das mudanças necessárias e a adequação da prática a uma nova cultura por direitos sociais verdadeiros.

Contudo, em âmbito municipal, as possibilidades da avaliação *ex ante* na implementação da política pública de assistência social, podem ser evidenciadas quando considerado que o PMAS (um dos instrumentos de gestão da política) deve ter como componentes básicos: o conhecimento da realidade (através de estudos e diagnósticos), o mapeamento e a cobertura da rede prestadora de serviços, os objetivos, as diretrizes e prioridades; as metas e previsão de custos, financiamento,

assim como, monitoramento e avaliação. Além, dos outros instrumentos de gestão municipal: Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão.

5 CONSIDERAÇÕES

Este trabalho possibilitou verificar as possíveis contribuições da avaliação de políticas públicas *ex-ante* para o controle social através da atuação do CMAS na implementação do SUAS em Alvorada. Com isso foi possível compreender que a avaliação *ex ante*, quando utilizada, possibilita a identificação de inconsistências, insuficiências ou desperdícios de forma antecipada à implementação da política pública. Ainda, foi possível perceber que o ciclo da política pública é altamente influenciado pela qualidade das informações utilizadas nas decisões dos atores envolvidos, sendo assim, a avaliação *ex ante* contribui para que a decisão pela alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente, seja tomada.

Dessa forma procurou-se identificar se houve uso de ações caracterizadas como avaliação *ex ante* a implantação do SUAS no Município e como foi a participação do CMAS nesse processo. Dentre a investigação destaca-se apenas os resultados do trabalho do setor de M&A da STASC, órgão gestor da Assistência Social em Alvorada, do qual não há evidências de que o CMAS tenha participado de tal processo.

Para compreender se a avaliação *ex ante* serviu/serve como base de monitoramento da implementação do SUAS pelo CMAS, buscou-se saber se houve a elaboração do diagnóstico socioterritorial do município para a política de assistência social, o qual deve ser parâmetro para os instrumentos: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão. Assim, por meio de entrevista e pesquisa documental foi possível concluir que até o período pesquisado o diagnóstico não foi realizado. Além disso, foram investigadas as funções do CMAS, as quais estiveram limitadas a fiscalização.

A reflexão sobre as possibilidades da avaliação *ex ante* na implementação de políticas públicas, através da política de assistência social, em âmbito municipal, foi possibilitada pelo fato de que a CF de 1988, a LOAS, PNAS, NOB/SUAS (2015, 2012), dentre outras normativas da área, assim como a “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *ex ante*” 2018, que evidenciam a necessidade de participação social e elementos da própria avaliação *ex ante*.

Contudo, o trabalho permitiu a percepção da importância da análise proposta, a qual possibilita futuras investigações que identifique a contribuição desse tipo de avaliação de políticas públicas com o controle social no SUAS, possibilitando a pesquisadores, profissionais da área e cidadãos a reflexão sobre tal entrelaçamento.

REFERÊNCIAS

ALVORADA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. **História da Cidade**. Disponível em: <<https://alvorada.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/23>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

ALVORADA (Município). Lei nº 824, de 29 de outubro de 1996. CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. . Alvorada, RS, Disponível em: <<http://www.alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=824>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ALVORADA (Município). Lei nº 942, de 13 de novembro de 1998. ALTERA A REDAÇÃO DOS INCISOS V, VIII DO ARTIGO 2º, ARTIGO 3º, INCISO II DO ARTIGO 5º E INCISO I DO ARTIGO 6º E SUPRIME INCISO IV DO ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 824/96 QUE DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. . Alvorada, RS, Disponível em: <<http://www.alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=942>>. Acesso em: 05 abr. 2019. <<http://www.alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=942>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ALVORADA (Município). Lei nº 996, de 23 de julho de 1999. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ALVORADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. . Alvorada, RS, Disponível em: <<http://www.alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=996#a18>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ALVORADA (Município). Lei nº 1544, de 1 de julho de 2005. ACRESCE INCISO XVI AO ART. 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 824/96.. . Alvorada, RS, Disponível em: <<http://www.alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=1544>>. Acesso em: 5 abr. 2019

ALVORADA (Município). Lei nº 2.836, de 26 de novembro de 2014. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Alvorada, RS, 26 nov. 2014. Publicado no portal CESPRO em 04/09/2015.. Disponível em: <<http://www.alvorada.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7225&cdDiploma=2836#a29>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

AMARAL, Ernesto do. **Avaliação de Políticas Públicas**, 2011. Disponível Em: <<http://www.ernestoamaral.com/docs/dcp046-111/Aula07.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Planejamento. **Sistemática de monitoramento e avaliação em programas e projetos governamentais**. Salvador: Seplan/sga, 2005. 66 p. Disponível em: <http://www.pea.ufba.br/eventos/gestores/biblioteca/docs/SEPLAN_Sistematica_monitoramento.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil.** In Boletim de Análise Político-Institucional, n. 9, jan- jun 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI_n9_capacidade.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante**, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>. Acesso em: 7 djun. 2018.

BRASIL. IBGE. . Cidades e Estados: Alvorada. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/alvorada.html>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL. IBGE. . **Conheça Cidades e Estados do Brasil.** 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/alvorada/panorama>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BRASIL. IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social.** 2005. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv32551.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Assistência Social.** 2013. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/munic_social_2013/ver_tema.php?tema=t6_1&munic=430060&uf=43&nome=alvorada>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **CapacitaSuas Volume 3. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração.** Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. 120 p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol3_planos.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. IPEA. . **Planilha: IVS.** 2019. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Marco Aurélio Costa. Ipea (Org.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: Ipea, 2015. 240 p. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/lvs/publicacao_atlas_ivs_rm.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **CapacitaSUAS Caderno 3 (2013)Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social.** Brasília: Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. 120 p. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_3.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004: Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. **Seguridade Social: Redefinindo o alcance da cidadania**. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5797&Itemid=9>. Acesso em: 9 de jan. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby . **Governo lança guia para formulação de políticas públicas**, 2018. Disponível em: <<https://www.n3w5.com.br/politica/2018/03/governolanca-guia-para-formulacao-de-politicas-publicas>>. Acesso em: 10 de jun. 2018.

FNEM. Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). Disponível em: <<http://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rs/>>. Acesso em: 14 de mar. 2019.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Avaliação de Políticas Públicas: síntese de conceitos e principais metodologias**, 2016. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1714782> >. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

LETTIERI, Marcelo; MACIEL, Marcelo (Org.). **Curso transparência na gestão Pública: controle cidadão**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/TCE, 2016. 60 p. (Libreto 2 – Fascículo 3 e 4). Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/images/noticias/Controle_Cidadao/gestao_publica/I2_libretos.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.

MAIA, José Afonso Ferreira. Metodologia para avaliação ex ante e ex post da relevância social de Políticas Públicas. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 38, p.35-56, 2008. Semestral. Jan/jun. Disponível em: <http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/38/3_metodologia_para_avaliacao_ex_ante_e_ex_post.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, v.1, IPEA, 1993. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5308%3Apolitica-planejamento-e-governo-vol-i&catid=289%3A1993&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 5 jan. 2019.

MEDEIROS, Juliana. **Controle Social: a importância dos Conselhos de Direitos na formulação e controle das políticas públicas**, 2018. Disponível em: <<https://www.blog.gesuas.com.br/controle-social-a-importancia-dos-conselhos-de-direitos/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

MENEGUIN, Fernando B.; FREITAS, Igor Vilas Boas de. **Por que avaliar políticas públicas?**, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/author/menegu-in-vilasboas/>>. Acesso em: 9 de jan. de 2019.

MULLER; P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>>. Acesso em: 5 de jan. de 2019.

OLIVEIRA, Neljanira. **A Implementação do SUAS nos municípios**. 2017. Disponível em: <<https://www.blog.gesuas.com.br/implementacao-suas/>>. Acesso em: 25 abr. 2019

PAPI, Luciana Pazini. **Repactuação das Relações Intergovernamentais na Implementação da Política de Assistência Social: Uma Análise na Região Metropolitana de Porto Alegre**. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RUA, Marisa das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: 5 de jan. de 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2 ed., CENGAGE Learning, 2013. Disponível em: <<https://encontroprogramadeprotecao.files.wordpress.com/2011/11/ciclo-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf>>. Acesso em: 9 de jan. de 2019.

SECCHI, Leonardo. **Conheça o ciclo das políticas públicas**, 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>. Acesso em: 10 de fev. de 2019.

SIMÕES, Armando A. **Programa de Aperfeiçoamento de Carreiras: Avaliação de Programas e Políticas Públicas**, Brasília: ENAP, 2015, 50 p. Disponível em: <<http://www.cdsa.ufcg.edu.br/cdsa/publicacoes/category/38-disciplinas-ze-maria.html?download=281:avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-e-pol%C3%Adticas-p%C3%Bablicas>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura**. *In*: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 09/01/2019.

ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA



Programa de Pós-Graduação em Administração

Aluna: Nistely Luiza Grellmann Pacheco

Orientadora: Luciana Pazini Papi

Roteiro de entrevista - Implantação do SUAS em Alvorada

Nome do(s) entrevistado(s):

Cargo/função/setor:

Data:

Sobre a Trajetória da Implantação da SUAS em Alvorada:

1) Como ocorreu a implantação do SUAS no Município?

2) No ano da implantação do SUAS em Alvorada (2005) houve a elaboração de um Diagnóstico Socioterritorial do Município?

() Não.

() Sim.

Elaboração do Diagnóstico Socioterritorial de Alvorada:

3) Por quem foi realizado?

4) Quais atores participaram:

- Coordenador(es) do(s) CRAS;
- Técnico de nível superior vinculado ao(s) CRAS
- Técnico(s) de nível médio vinculados ao(s) CRAS;
- Técnico(s) do órgão gestor da Assistência Social;
- Técnico(s) de outras secretarias/assessorias da Prefeitura;
- Assessoria externa (universidades, empresas especializadas ou ONG)

Quem?

- Usuários/beneficiários da política de assistência social no município;
- Membro(s) do CMAS;
- Membros de outros conselhos do município;
- Membros de representações do setor privado (empresas/serviços);
- Membros de organizações sindicais de trabalhadores;
- Lideranças de movimentos sociais organizados;
- Lideranças de associações de bairros;
- Lideranças comunitárias;
- Representantes das escolas, universidades e centros de estudos que atuam no município e que não foram contratados para a realização do diagnóstico socioterritorial.

Outros:

5) Houve a identificação do(s) problema(s) ou as necessidades que a política de assistência social visa solucionar?

() Não.

() Sim.

6) As causas que acarretam o(s) problema(s) ou as necessidades foram apontadas?

() Não.

() Sim.

7) O Diagnóstico Socioterritorial foi utilizado na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social?

() Não.

() Sim.

8) De que maneira o CMAS se beneficiou da elaboração do Diagnóstico Socioterritorial como base de monitoramento da implantação do SUAS em Alvorada?

9) Caso o diagnóstico socioterritorial não tenha sido realizado:

a) como o município produziu dados sobre os serviços e a realidade para fazer a gestão do SUAS? b) Há setor de Monitoramento e Avaliação de PP? E qual a relação desse com o CMAS?
