

PERSPECTIVAS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

EVALUATION PERSPECTIVES OF THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY: THE CASE OF THE SOCIAL ASSISTANCE REFERENCE CENTERS

João Mendes ROCHA¹
Cristiano Coimbra SOUZA²
Alex Fabiane TEIXEIRA³

RESUMO: O artigo tem por objetivo analisar, à luz do arcabouço teórico relacionado à avaliação e monitoramento de políticas públicas, a contribuição de mecanismos relacionados a essas funções administrativas, existentes na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que podem ser vistos como formas de controle interno para gestão dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Como metodologia foi utilizada análise documental de publicações institucionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, que guiaram pesquisas e buscas adicionais, como aplicativos e legislações específicas ligadas à PNAS, disponibilizadas pelo MDS. Verifica-se que os recursos utilizados pelo MDS apresentam elementos de responsabilização, transparência e participação, construídos de maneira estratégica para alcançar os aspectos complicadores do federalismo brasileiro e outros necessários à implementação das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Política Social, Monitoramento, Controle, Centros de Referência da Assistência Social.

INTRODUÇÃO

O debate em torno da avaliação de políticas públicas é algo recorrente na literatura especializada, mas também é objeto de muitos dissensos sobre as formas de se fazer e a profundidade desses processos avaliativos. Há ainda uma discussão que gira em torno da validade de métodos exclusivamente quantitativos, que auxiliariam a tomada de decisão, mas também funcionariam como forma de controle, mais qualitativos, que de fato se constituiriam em avaliações mais aprofundadas e, portanto, capazes de aperfeiçoar essas ações de governo.

Adicionalmente, há um princípio básico na avaliação de políticas públicas de que cada uma delas pode requerer um método diferenciado para medir a eficiência, a eficácia, a efetividade ou até mesmo a equidade das intervenções, o que, em tese, poderia conferir uma miríade de modelos ou mesmo de instrumentos para realizá-las. Isso caberia igualmente para aquelas políticas públicas que apresentam grande complexidade na oferta de suas ações programáticas, bem como as que alcançam segmentos heterogêneos da sociedade, ou ainda aquelas de ampla capilaridade territorial, característica comumente vista nas políticas sociais.

¹ Professor da Universidade de Brasília e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: jmdrn@uol.com.br

² Auditor da Controladoria Geral da União, Mestre em Administração pela Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: fenixdf@bol.com.br

³ Auditor do Ministério da Fazenda e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: joao.neto@integricao.gov.br

Não podem ser descartados ainda outros elementos que direcionam a tomada de decisão de quem demanda a avaliação. O primeiro seria o pensamento estratégico a respeito do arranjo dos recursos e capacidades disponíveis frente aos objetivos para os quais a avaliação é construída. O segundo trata-se das relações existentes na estrutura político-administrativa do modelo de federalismo brasileiro, que, se observadas nas fases de formulação, implementação e execução da política descritas por Saravia (2006), podem ser exploradas como fonte de informações e participação na avaliação, apesar de trazer complexidade ao seu desenho.

Como resultado desse processo percebe-se as características dos meios pelos quais as avaliações são feitas e alcance da resposta da pergunta básica de toda avaliação: qual a finalidade de sua realização? Afinal, avaliação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço de objetivos que estão relacionados com alguns aspectos ou elementos de uma intervenção social (AGUILAR, 1994), assim como não é um evento isolado, mas sim um processo em que se integram avaliadores e avaliados em busca do comprometimento e do aperfeiçoamento dos indivíduos, grupos, programas e instituições (MINAYO, 2005).

Para avançar nesta discussão, o artigo apresenta estudo de caso de política pública, o que possibilita a aplicação de métodos qualitativos na busca dos elementos necessários para o objetivo. A escolha da política objeto de análise decorre do fato de ser uma política social complexa, pois depende, na sua formulação e execução, das relações estabelecidas no federalismo brasileiro, abarcando as três esferas de governo (união, estados e municípios) com responsabilidades definidas, além de ser uma política de magnitude considerável por estar implantada em todo território nacional com grande capilaridade, proporcionando assim captar a problemática advinda dessa realidade tão heterogênea.

A proposta é refletir sobre a avaliação e controle de políticas públicas voltadas para segmentos da população em situação de vulnerabilidade ou aquelas ações que procuram antecipar-se a problemas que levem esses estratos sociais a tal condição. Portanto, avaliar o papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como parte importante da Política Nacional de Assistência Social, requer um esforço que vai além de seu papel institucional.

Nesse sentido aqui já se impõe um primeiro desafio ao presente artigo: como avaliar os CRAS? Seria possível fazer uma boa análise tomando-os somente enquanto estruturas físicas e locais onde os indivíduos buscam um conjunto de medidas e ações do governo voltadas para a área social? Como diferentes iniciativas poderiam ser avaliadas de forma segmentada, considerando que o CRAS atende públicos distintos através de ações programáticas com desenhos diferentes e institucionalidades particulares a cada uma delas?

Assim, o presente artigo traz um debate sobre a avaliação na perspectiva entender o papel das instituições de controle sobre os CRAS, mas também procura lançar luzes

sobre a necessidade de se ultrapassar o paradigma exclusivo dos resultados numéricos e imediatos, para entender que no universo das políticas públicas há um amplo espaço para avaliações mais qualitativas.

O artigo se alicerçou em revisão bibliográfica que trata do tema, lançou mão de publicações oficiais que definem o escopo da política social e de suas ações programáticas, enfatizando aquelas presentes nos CRAS.

O artigo se estrutura a partir de uma breve discussão sobre as mudanças ocorridas no Estado brasileiro e seus reflexos nas políticas públicas de forma geral, procurando fazer uma correlação dessas modificações com as ações na área social; posteriormente é feita uma discussão sobre a política social, enfatizando os CRAS e as iniciativas governamentais que se utilizam dessas estruturas; no momento subsequente essas ações são analisadas na perspectiva de avaliação e controle, mas também já se procura fazer um esforço indicando onde esses números poderiam adquirir maior profundidade se analisados na dimensão qualitativa das informações resultantes das inspeções do órgão e; finalmente são trazidas algumas questões que na realidade se constituem em caminhos para o aperfeiçoamento da avaliação de políticas públicas não só na perspectiva do controle, mas de forma geral, partindo do importante papel que tais instituições hoje desempenham no Estado brasileiro.

ASPECTOS TEÓRICOS ENVOLVIDOS NO DEBATE

Nos últimos anos muito tem se discutido sobre o papel do Estado e de suas formas de atuação, tanto nas suas relações com a sociedade civil, como nos seus processos internos. Destaque-se que em algumas áreas essas relações se ampliaram em face da complexidade que os envolve em outras são um tanto restritas tecnicamente, mas nem por isso são menos importantes, esse é o caso do controle por meio de processos como avaliação e monitoramento das políticas públicas. Esse relevo decorre exatamente da importância desses mecanismos e de instituições de fiscalização da gestão, hoje considerados como importantes recursos para a transparência das ações de governo e por se constituírem em canais de diálogo com a sociedade, tanto para ouvi-la como para informá-la.

Há uma distinção entre os conceitos de monitoramento e avaliação explorada de maneira interessante por Serpa (2011) no seu trabalho sobre o levantamento do Tribunal de Contas da União que discutiu os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. As duas atividades funcionariam em complementariedade, todavia, o monitoramento tornaria mensuráveis os objetivos dos programas por meio de indicadores de desempenho, relacionando as ações e os recursos necessários para o seu atingimento, bem como comparando, por meio da coleta sistemática de dados, os resultados obtidos com as metas propostas, de forma a assegurar ao gestor as informações sobre

os progressos obtidos e os problemas encontrados. Já a avaliação examinaria o porquê dos resultados, identificando as causas que contribuíram ou dificultaram o alcance dos objetivos do programa e emitindo um julgamento de valor ou mérito sobre o processo de implementação, explorando os resultados não intencionais, favorecendo o aprendizado dos gestores e oferecendo recomendações para o aperfeiçoamento dos programas.

O monitoramento pode então ser visto como um ciclo simples de aprendizado, auxiliando a tomada de decisão e o exercício do controle como instrumento de coordenação. A avaliação ultrapassa a perspectiva imediata do monitoramento, mas também pode utilizar seus resultados, alcançando um aprendizado mais amplo e a possibilidade de revisão de objetivos e formas de intervenções públicas, inclusive com participação social.

Especificamente quanto ao controle, no caso do Brasil, embora a necessidade venha de décadas, somente após a Constituição de 1988 tal aspecto foi explicitamente colocado, mas ainda carecia de instrumentos que detalhassem e legitimassem essa nova forma de avaliar as ações de governo. Entretanto, deve ser destacado que já no Decreto Lei nº 200/67 havia previsão do controle como uma atividade da administração pública, em seu capítulo V, quando determinava que o controle das atividades da administração federal deveria ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.

Não se pode deixar de relacionar a efetividade dos mecanismos de controle aos pilares da democracia, nesse sentido pode-se afirmar que embora existindo, como se verifica anteriormente, o regime de exceção não possibilitava de fato que tais mecanismos fossem instrumentos de transparência ou de participação da sociedade. Dessa forma, por duas décadas, aproximadamente, o controle se constituía apenas como uma forma de *fiscalização* voltada para si mesmo, ou seja, não possuía função de tornar transparentes as ações do Estado brasileiro, nem tampouco de utilizar esse recurso como um meio de fortalecer suas relações com a sociedade.

Assim, somente com a retomada do regime democrático e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle institucionalizado deu os primeiros passos para se constituir em instrumento de aperfeiçoamento das ações do governo e de um canal de interlocução entre o Estado e a sociedade. Naturalmente ao longo desses anos não só a sociedade brasileira tornou-se complexa, mas também as estruturas de governo ao buscar responder tais demandas se ampliam consideravelmente, não só na quantidade de instituições, mas, sobretudo nas políticas públicas que procuram dar conta dessa heterogeneidade de demandas, muitas vezes segmentando seus públicos. Esse cenário impõe novos paradigmas no controle das agências governamentais e suas ações, ampliando também o escopo dessa fiscalização, que é chamado de *sistema de freios*, definido no artigo 70 da Constituição Federal⁴.

⁴ Determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será

Embora não seja objeto explícito dos documentos que orientaram a administração pública na década de 1990, o controle adquire visibilidade por outras vias. Assim, pode-se dizer que foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, editado em 1995, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) embora não explicitasse o tema, acabou por colocar em debate um novo desenho de governança. Apesar de mudar alguns paradigmas na administração pública, em momento nenhum o PDRE coloca a participação social como um dos princípios importantes para fortalecer o Estado.

Assim, ainda perpetuava-se uma visão *top down* nas diretrizes emanadas do documento, embora, em tese, o PDRE propusesse o estabelecimento de uma nova forma de interlocução entre Estado e sociedade. No entanto, um esforço de leitura mais detida, porém ainda enviesada ao limitar a visão do cidadão na perspectiva simplista de *cliente*. Ressalte-se que sua preocupação é com a qualidade da oferta dos serviços e não com a inclusão do indivíduo no processo político, o que, em tese, pouco colaboraria com a questão da transparência e do controle.

Os passos subsequentes vieram através da institucionalização de outros mecanismos, mas, sobretudo pelo fortalecimento da arquitetura organizacional envolvida no tema. Assim, tanto o Tribunal de Contas da União, como a Controladoria-Geral da União, além do Ministério Público, vêm desempenhando um importante papel de fiscalizar e controlar as agências governamentais em relação ao resultado de suas ações e informar a população através de inúmeros instrumentos de comunicação. Isso naturalmente levaria a constatação que o controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas e dos agentes públicos devem ter um sentido: prestar contas a sociedade, de forma transparente e possibilitar que tais informações sejam utilizadas como meio de ampliação e fortalecimento da cidadania, bem como de aperfeiçoamento das iniciativas do governo.

Assim, esses temas saem da seara exclusiva do governo e adquirem maior visibilidade e importância ao alcançarem a sociedade, tornando-a mais vigilante e atenta aos resultados dessas políticas públicas e ao desempenho dos gestores que estão à frente delas. Essa dimensão que antes era vista apenas na perspectiva técnica dos órgãos fiscalizadores de governo é apropriada pela sociedade e passa a se constituir em um importante ponto no ciclo das políticas públicas, sobretudo, quando estas necessitam de correção nos seus rumos.

Cabe ressaltar, no entanto, que esses mecanismos não são inerentes a todas as políticas públicas, naturalmente que algumas delas são implementadas em um modelo *top-down*, tais como aquelas que determinam os rumos da macroeconomia do país. Em outras a participação e controle perpassam todo o ciclo, é o caso das políticas públicas de cunho social, como educação, saúde, assistência social, entre outras.

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder, e determinando como prioridade desse último avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União no termos do inciso I do artigo 74.

Ademais, a arquitetura institucional e a trajetória história dessas políticas, além de ampliarem sua visibilidade perante a sociedade, também vão possibilitando o acúmulo de conhecimento nas áreas de fiscalização e controle, uma vez que as correções se dão sobre os equívocos existentes durante o processo de implementação. Nesse sentido é importante se deter nas palavras de Ferrarezi (1997, p. 5) ao dizer:

O arranjo institucional sobre o qual se constituíram as políticas sociais brasileiras determinou, em grande medida, o baixo desempenho de seus programas, comprometidos por problemas de gestão, desenho e ausência de avaliação dos resultados. Por isso, a implementação das políticas deve, necessariamente, dar-se em novas bases que pressupõem, a descentralização política, administrativa e financeira, possuir maior consistência em seus objetivos, complementaridade em suas ações, articulação com a política econômica, fortalecimento da capacidade institucional, participação, controle social e avaliação.

Em seus comentários sobre as políticas sociais e nas críticas feitas, sobremaneira, à ausência de avaliação, pode-se entender que a autora compreende tal situação como um resultado do desenho que tais ações possuíam, muito mais atreladas ao *assistencialismo* clientelístico e patrimonialista, do que propriamente ações que possibilitassem aos indivíduos ultrapassarem a linha de pobreza e vulnerabilidade social em que se encontravam.

Dessa forma, avaliar iniciativas que tinham pouca institucionalidade e que o desenho se pautava por ações imediatistas associadas a *caridade* é, de fato, algo improvável, pois não existiam parâmetros técnicos que orientassem tais políticas, muito menos critérios para definição dos públicos-alvo, tampouco um portfólio de programas que pudessem atingir, com foco, esses indivíduos.

As políticas sociais tradicionais também não dialogavam com a sociedade e ao se confundirem com ações de *caridade* naturalmente não poderiam reconhecer a cidadania como seu objeto final. Assim, participação, controle, transparência pareciam quimeras a serem alcançadas.

Portanto, não restam dúvidas que essa trajetória mais ampla das políticas públicas e das ações voltadas para a área social passa por uma reestruturação dos espaços institucionais através do fortalecimento do denominado controle social, o qual vem através de outro conjunto de iniciativas ampliando a participação não só daqueles que são beneficiários diretos das políticas públicas, mas também de outros segmentos da sociedade civil envolvidos no processo democrático, a destacar a institucionalização dos Conselhos, Conferências e Fóruns, em diversos níveis e crescente participação da sociedade organizada. Tal panorama qualifica uma governança nas políticas públicas que inclui de forma mais ativa a parte mais importante dessas iniciativas: o cidadão.

Cumprir destacar que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) trata de governança pública a partir de alguns princípios visando reduzir possíveis consequências decorrentes da assimetria informacional: responsabiliza-

ção, transparência e abertura. Interessa a esse artigo cada um deles, mas na perspectiva do controle como um recurso que os conecta. Assim, abertura para OCDE significa que os governos escutam os cidadãos e as empresas, e que levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas. Já responsabilização se constitui na possibilidade de identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações; e a transparência significa que o governo disponibiliza informações confiáveis, relevantes e oportunas ao público. O fortalecimento dos princípios auxilia inclusive na redução de custos de transação, limitando o investimento em controles ostensivos e burocráticos aos casos onde se identificam ameaças ou riscos de maior impacto e probabilidade para os objetivos da política.

Assim, se compreende o cidadão como um importante agente que perpassa todos os princípios elencados pela OCDE e o controle como um recurso de legitimação do papel da sociedade e como canal qualificado para o diálogo desta com o Estado. Tal cenário se aclara nas palavras de Kondo (2002, p. 15):

Investir na participação permite que os governos aproveitem novas fontes de ideias, informações e recursos políticos ao tomarem decisões. Igualmente importante, contribui para a construção da confiança pública no governo, aumentando a qualidade da democracia e fortalecimento da capacidade cívica. O engajamento ativo dos cidadãos pode ajudar a assegurar que as políticas públicas sejam apoiadas ou pelo menos compreendidas pelo público de modo a contribuir para sua efetiva implementação.

No entanto, ainda se verifica um *gap* na participação social que se refletiu no controle e na transparência do Estado brasileiro, mas isso ao mesmo tempo em que é um aspecto perverso na construção da cidadania, também se coloca como um desafio, pois quando esse tema emerge tanto internamente, como para a sociedade organizada, revelando um momento singular para realizar análises teóricas e também para assegurar a avaliação, a fiscalização e o controle como instrumento permanente a serviço de todos.

Nesse sentido, é importante que se conheça a trajetória de cada política pública, olhando não só para o seu quadro atual, mas também para seu passado, considerando a complexidade que a envolve, seja do ponto de vista legal, organizacional, cultural, social, etc. Pois sem uma visão de contexto, não é possível se construir bons instrumentos de avaliação e controle, sob pena de se desenhar modelos que não darão conta de particularidades encontradas em cada uma delas.

Portanto, o marco legal e o desenho institucional constituem-se em aspectos relevantes para o debate que aqui se propõe. Nesse sentido, surge a necessidade de se fazer um breve histórico e contextualizar a unidade de análise do presente artigo, como será desenvolvido na seção subsequente.

CARACTERIZAÇÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é operacionalizada por intermédio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O sistema é descentralizado e participativo, organizador das relações entre os entes federativos e entre estes e as entidades da assistência social sem fins lucrativos, conforme prescreve a Lei nº 8.742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece o direito à assistência social como dever do Estado e a primazia estatal na responsabilidade da condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

O arranjo do SUAS na PNAS prevê que paralelamente ao papel de coordenação federal e de executor dos municípios, os estados participem com acompanhamento e apoio à função municipal, além de instâncias de deliberação, nas três esferas da federação e de pactuação, através de comissões de gestoras⁵.

Essa organização descrita se coaduna com a ideia de Ferrarezi (1997, p. 6) sobre a transição em direção a um novo cenário:

[...] Há uma inadequação do modelo de gestão centralizado (setorializado, com programas padronizados, com ênfase em procedimentos burocráticos) ao modelo de descentralização que prioriza a colaboração dos entes governamentais e entre os setores privado e público, com maiores chances de haver participação social, inovação e maior adequação às realidades locais. A esse respeito, alguns aspectos devem ser levados em consideração. Programas cujas atividades sejam descentralizadas implicam fortalecimento da função de coordenação dos governos. O pacto federativo no Brasil ainda está para resolver a definição dos papéis a serem desempenhados. Ao nível estadual e federal devem corresponder as tarefas de coordenação, formulação, avaliação, definição de critérios e normas, capacitação e distribuição equânime de recursos. A par da complexidade da federação brasileira - exemplificada pelos seus mais de cinco mil municípios, caracterizados pela diferenciação quanto a capacidade administrativa e financeira - o governo central permaneceria com a função de orientar recursos e fornecer diretrizes para o desenvolvimento apontando as prioridades sociais estratégicas.

Cabe destacar, no entanto, que ao mesmo tempo em que se entende a descentralização como uma forma de fortalecer a sociedade e os governos subnacionais, outros dilemas se colocam, tais como, a incapacidade das municipalidades conduzirem algumas dessas políticas em face de suas fragilidades técnicas e institucionais, o baixo capital social existente em alguns locais e sua incapacidade de se manter independente de cooptações, ou mesmo como neutralizar as idiosincrasias políticas e construir agendas colaborativas entre os distintos entes federados. Certamente que essas questões impactam fortemente os resultados dos programas e, portanto, já deveriam ser aspectos a serem considerados pelos órgãos responsáveis pelas políticas e pelos órgãos de controle e fiscalização.

⁵ Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº33/2012.

Os CRAS integram a PNAS como recurso necessário ao atendimento dos dispositivos constitucionais relativos ao direito à assistência social, segundo se verifica no artigo 194 da CF, atendendo ao objetivo de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, conforme dispõe o artigo 204.

A visão de Rua (1998) pode ser aplicada ao histórico da implementação e formulação dos CRAS, uma vez que a Política Nacional de Assistência Social, ao colocar os CRAS como unidade pública básica na implementação de um conjunto de ações programáticas, acaba por confundi-los com a própria política, em face de suas características e importância. Essa associação decorre do destacado papel dos CRAS como unidade na oferta de serviços primários para um conjunto de segmentos da população que demandam os programas que integram a política social, a destacar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), elemento essencial da oferta de serviços no CRAS.

Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os CRAS são unidades públicas estatais descentralizadas da Política Nacional de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e no Distrito Federal, e se caracterizam como a principal porta de entrada do SUAS, possibilitando o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social (BRASIL, 2009), características hoje estabelecidas na LOAS com alteração introduzida pela Lei nº 12.435/2011.

Como já mencionado é nos CRAS que se oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, que consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (BRASIL, 2009), o que não afasta sua característica e responsabilidade de conduzir o processo de gestão territorial da proteção social básica em sua região, na qual se articula a rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS, e promove-se a articulação intersetorial, além da responsabilidade de realizar a busca ativa (BRASIL, 2012).

A característica de ser uma unidade de referência é reforçada com a perspectiva espacial, considerando que os CRAS devem ser instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo, de acordo com a PNAS. Nos municípios de médio e grande porte, bem como nas metrópoles, o CRAS deve situar-se nos territórios de maior vulnerabilidade.

No caso de territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional, o CRAS deverá instalar-se em local de melhor acesso para a população e poderá realizar a cobertura dessas áreas por meio de equipes volantes ou de unidades itinerantes, responsáveis pelo deslocamento dos serviços (BRASIL, 2009).

No contexto de proximidade de seu público alvo está contido o conceito de uma das atividades mais relevantes para o MDS que é a Busca Ativa do público alvo, diferencial da política destacado na estratégia de combate à pobreza, que significa a procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território, caracterizando-se como uma forma proativa de acesso aos serviços oferecidos para famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

A relevância dos CRAS foi amplificada pela criação do Plano Brasil Sem Miséria, política do governo federal de enfrentamento e combate a pobreza. O plano consiste em uma estratégia de quatro eixos: Inclusão Produtiva; Garantia de Renda; Acesso a Serviços e Busca Ativa. O eixo de Busca Ativa está diretamente ligado à PNAS e relacionado especificamente aos serviços colocados à disposição pelo Estado por meio dos CRAS, caracterizando-se como uma iniciativa que significa levar o Estado ao cidadão a fim de alcançar a população considerada invisível, ou seja, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social.

Nesta contextualização percebe-se uma singularidade no instrumento criado pelo MDS, que coloca o CRAS como uma unidade pública que é ao mesmo tempo gestor e executor de política pública em um município. Tais características representam complexidade a ser administrada que demanda instrumentos de monitoramento e avaliação. Na seção seguinte a discussão será ampliada com a descrição dos principais programas da PNAS implementados pelos CRAS.

MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Os mecanismos de monitoramento e avaliação são uma espécie de controle sob uma perspectiva positiva, a exemplo de mecanismos de apoio a gestão como instrumento de alcance dos objetivos (CASTRO, 2008). Podem ser inseridos no contexto do pensamento de Rua (1998) que a implementação é uma “formulação e processo” em que devem ser evitadas as suposições de que: a definição garante implementação; a implementação é responsabilidade de outro grupo; a implementação é execução do que foi decidido e; a implementação é desprovida de conteúdo político.

Nesse contexto o Ministério do Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), gestora da Política Nacional de Assistência Social por delegação, e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas, desenvolveu mecanismos que possibilitam o monitoramento dos CRAS.

O principal recurso de monitoramento utilizando é o Censo SUAS⁶, instituído pelo Decreto nº 7.334/2010, que se caracteriza como mecanismo oficial para a coleta de informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social (BRASIL, 2011). O Censo é um instrumento declaratório do gestor municipal com periodicidade anual e nele se inclui um questionário sobre o funcionamento e estrutura dos CRAS⁷.

As metas de desenvolvimento dos CRAS exigem que a cada ciclo de apuração ocorra um incremento qualitativo para aprimoramento das unidades, observadas quatro dimensões: a) estrutura **física**; b) recursos humanos; c) horário de funcionamento; e d) atividades realizadas; considerando que as instalações das unidades devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados nos termos do artigo 6º LOAS.

Assim, se a meta de desenvolvimento dos CRAS não for cumprida por determinado município, a gestão da assistência social do governo estadual é acionada para intervir junto ao gestor municipal em apoio para correção do problema verificado. A utilização destes instrumentos institucionais deliberativos do SUAS pode ser interpretada, de um lado, como tentativa de melhorar o processo de tomada de decisão e oferta dos serviços, tornando-o mais ágil, eficiente e democrático; de outro lado, pode ser uma clara manifestação de intervenção do governo central, e de ampliação do enfraquecimento das municipalidades como implementadoras das políticas públicas. Arretche (2004) estudou aspectos do federalismo e relações intergovernamentais no Brasil em políticas de implementação descentralizada, como é o caso comentado e já sinalizava para essas assimetrias.

Outro paradoxo é o fato da política social se aproximar de um modelo, onde a opinião das agências implementadoras forma a decisão e influencia o desenho da política, definida como de “baixo para cima” ou *button up* conforme definido por Hill (2004). No entanto, sua execução está mais próxima de um modelo *top down*, considerando que as formas de “intervenção” como mecanismo de avaliação e aprimoramento são um recurso legítimo. Isso evidencia uma relação punitiva e reativa a problemas de efetividade, eficácia e eficiência, em detrimento de ações proativas, de capacitação dos gestores locais e dos profissionais que trabalham no CRAS, os denominados “burocratas do nível de rua”, embora seja sabido que suas atuação influencia fortemente as políticas públicas que eles executam (LIPSKY apud HAM; HILL, 1996).

Isso sinaliza para a importância de uma avaliação que considere os principais serviços disponibilizados nos CRAS, tanto na perspectiva transversal, mas também vistos de forma separada uma vez que integram diferentes ações programáticas, vinculadas a PNAS, mas nem sempre conduzidas pelo órgão central da política. Concretamente essa relevância se dá pela interseção entre a estrutura e atividades do CRAS com outros

⁶ Originário do recurso denominado o Censo CRAS que vigorou até 2010 e que conviveu com instrumentos de gestão como a Resolução CIT nº 06/2008 para lidar com as situações insatisfatórias apuradas no monitoramento, o Censo SUAS vigente coleta informações sobre outras políticas da assistência social.

⁷ Cada unidade de CRAS no Brasil recebe uma identificação única e integra o CADSUAS - Cadastro Nacional de Entidades e Organizações do Sistema Único de Assistência Social

programas e iniciativas, relacionados aos direitos e políticas sociais, conforme se verifica no quadro seguinte, tanto na esfera federal, como na estadual e municipal, impondo um enorme esforço de coordenação.

Quadro 1: Elementos de Interseção entre o CRAS e outras Políticas

Acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família	A gestão das condicionalidades do programa descrita na Portaria MDS nº 251, de 12/12/2012, tem como um dos seus elementos principais o acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades. Para os CRAS, na dimensão de atividades realizadas, existe a obrigatoriedade de o equipamento oferecer o acompanhamento descrito na portaria mencionada, prioritariamente. Assim, considerando a capilaridade dos CRAS no território nacional, há significante dependência do sucesso do acompanhamento de famílias em relação à capacidade instalada dos CRAS, pela sua estrutura de recursos humanos como assistentes sociais e psicólogos, e pelos seus recursos materiais de salas de atendimento, veículos, dentre outros.
Cadastro Único dos Programas Sociais - CADÚNICO	Além de estruturas específicas voltadas para essa atividade, também pode acontecer nos CRAS a inclusão das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais – CADÚNICO. Além disso, a efetividade das atividades de cadastro depende de atividades como a busca ativa, visita domiciliar e encaminhamento/orientação de famílias com potencial de serem inseridas, atividades ofertadas obrigatoriamente pelos CRAS. Diante da gama de programas federais que se subsidiam do CADÚNICO para seleção de beneficiários.
Benefício de Prestação Continuada - BPC	É pela atuação dos CRAS que acontece o acompanhamento prioritário de Famílias do BPC da pessoa idosa e da pessoa com deficiência. As condições estruturais de recursos humanos e materiais do CRAS interferem diretamente nessa atividade prioritária. Em relação ao BPC, o CRAS também é relevante na oferta da atividade de encaminhamento/orientação para inserção no benefício, utilizando seus recursos humanos para conduzir potenciais beneficiários ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a partir do diagnóstico da situação de vulnerabilidade do requerente ao benefício.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa complexidade é reconhecida nos documentos oficiais e de divulgação da política social, conforme se observa no fragmento de texto retirado da Revista Desenvolvimento Social/MDS: “A intersectorialidade, estratégia de gestão, busca soluções integradas para responder aos complexos fatores que tornam uma pessoa ou família vulneráveis. É uma visão ainda recente e pouco incorporada na maior parte dos municípios brasileiros [...]”. (BRASIL, 2011, p. 7).

O alerta denota o tamanho do desafio que envolve as ações sociais, mas também chama atenção para a fragilidade dos entes subnacionais acerca desse entendimento amplo da questão. Fato que pode impactar fortemente nas avaliações da política e afetar diretamente os resultados de auditorias sobre os programas.

Nesse sentido vale discutir os paradoxos que se impõem a esse tipo de política pública, em que a proximidade com o público alvo é um ponto fundamental, mas por outro lado as instâncias de implementação, sobretudo no que se refere a gestão se mostram extremamente frágeis a esse respeito é importante observar o trecho da pesquisa realizada pelo IBGE (2010, p. 65) sobre Assistência Social:

De acordo com as diretrizes de assistência social traçadas pelo governo federal, as prefeituras têm um papel estratégico na identificação dos problemas que de fato existem nos municípios, cabendo aos gestores municipais o direcionamento das políticas sociais com maior precisão e eficácia [...] A relevância reside no fato de que são as prefeituras que têm a possibilidade de articular várias ações para promover o desenvolvimento social, já que são os principais elos com as comunidades para concretizar as ações dos programas.

Logo, não é uma intersetorialidade horizontal apenas, que demanda articulação com políticas de saúde, educação, justiça e cidadania, segurança pública, entre outras, mas também observa-se um importante papel dos CRAS na articulação vertical, ou federativa, seja no atendimento direto aos público-alvo dos programas, seja como uma instância elementar nos processos de análise e formulação das políticas, visto que a eles é atribuída a obrigatoriedade de produzir, sistematizar e divulgar indicadores sociais de suas áreas de abrangência.

Ao confrontar essas prerrogativas legais dos CRAS com os dados da pesquisa do IBGE (2010) sobre a Assistência Social revela-se uma enorme contradição, ao mostrar que 97,6% dos municípios brasileiros possuem compartilhamento do financiamento com o poder federal na área social. No entanto, apenas 20,7% dos municípios possuem legislação específica que trata de convênios para a área e prossegue afirmando: “[...] a falta de regulamentação legal municipal específica não impediu que as prefeituras fizessem parcerias para desenvolver programas, projetos e serviços na área de assistência social” (IBGE, 2010, p. 65). Esse é um fato revelador da forte dependência em relação ao governo central, mas também sinaliza para um aspecto que impacta fortemente nas avaliações e no controle das políticas sociais, que é a ausência de uma legislação específica que discipline atribuições de gestão, cuidados com os recursos para a boa aplicação, e obrigações no fornecimento de informações confiáveis para os órgãos de monitoramento, fiscalização e controle.

A assimetria entre o governo central e os entes subnacionais se amplifica à medida que o órgão central da política social avança aceleradamente em direção ao seu monitoramento, através da criação de indicadores e de metodologias para auferir os resultados das ações programáticas, conforme se verifica no quadro a seguir.

Quadro 2: Indicadores relacionados aos CRAS

Indicador	Descrição
Índice de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRA5	Combinação dos Graus de Desenvolvimento, apurados por dimensão, classificando as unidades como Insuficientes; Regulares; Suficientes e Superiores. Descrição detalhada no Anexo III.
Nível de Atendimento da População Vulnerável	Relação entre o total de atendimentos individualizados realizados ao longo do ano, em comparação ao quantitativo de pessoas registradas no CadÚnico.
Taxa de Acompanhamento das Famílias pelos CRAS	Relação entre a quantidade total de famílias em acompanhamento pelo PAIF no mês de referência e a capacidade anual de atendimento do CRAS.
Taxa de ingressos de famílias no acompanhamento pelo PAIF	Relação entre o número de famílias que iniciaram o acompanhamento pelo PAIF e o total de famílias em acompanhamento, no mês de referência.
Taxa anual de permanência dos técnicos de nível superior nos CRAS	Indica o percentual de técnicos de nível superior que estão no mesmo CRAS há, no mínimo, 1 ano (ou seja, durante a realização de dois censos consecutivos)

Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social de 2012, disponível em <http://www.mds.gov.br/ acesso-a-informacao/processodecontas/unidades-do-mds/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/2012>

Se de um lado o MDS constitui um arcabouço legal e institucional que qualifica a avaliação e o controle, por outro lado, os governos estaduais e, sobretudo, as municipalidades enfrentam problemas para acompanhar a dinamicidade desses sistemas de monitoramento e controle, embora alguns avanços já sejam observáveis, mas ainda pontuais. O esforço assim passa a ser duplo, pois para ter resultados e avaliações seguras o governo central, não só tem que atender aos aspectos finalísticos da política, mas também envidar esforços para capacitar os governos subnacionais a fim de diminuir o caráter punitivo do controle e da fiscalização.

Nesse contexto se insere o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD SUAS)⁸. Índice utilizado para subsidiar o cálculo de um apoio financeiro específico à **gestão** do SUAS exercida pelos municípios, DF e estados, cujo elemento principal para medição é o IDCRAS, Indicador de Avaliação dos CRAS do MDS⁹ que representa um índice de desenvolvimento por unidade, construído por meio da combinação de graus de desenvolvimento¹⁰, apurados por dimensão¹¹ iguais as das metas de desenvolvimento, em face de diferentes combinações que são distribuídas em 10 estágios de desenvolvimento. Ressalte-se que a instituição de um indicador dessa natureza pode se constituir em um avanço importante na avaliação do desempenho e da capacidade das prefeituras em ofertar de serviços sociais, mas também pode encobrir problemas que hoje persistem na gestão local, como a dificuldade de custear a máquina, em função do crescente problema fiscal e orçamentário.

Por fim, verifica-se a presença do controle social na política de assistência social, concretizado nos conselhos de assistência social previstos na LOAS, com espectro de atuação bem amplo definido no §4º do artigo 17, que lhes atribui a competência para acompanhar a execução da política de assistência social, e apreciar e aprovar a proposta orçamentária.

Para Carneiro (2006) existe o pressuposto que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública. Para a autora, a noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado, tendo os conselhos um papel importante nisso. Na sua discussão sobre os desafios para institucionalização dos conselhos de políticas públicas, a autora entende que a eficácia de novas institucionalidades, independentemente de seu poder de mobilização, depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transpa-

⁸ Instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (LOAS) e regulamentado pelo Decreto n.º 7.636/2011 e Portaria n.º 07 de 30 de janeiro de 2012.

⁹ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protacao-especial-basica/cras-centro-de-referencias-de-assistencia-social/cras-institucional>

¹⁰ Grau 1 – Insuficiente; Grau 2 – Regular; Grau 3 – Suficiente; Grau 4 – Superior.

¹¹ Dimensões: horário de funcionamento; recursos humanos; estrutura física; atividades realizadas.

rência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da *accountability*.

Dentre os resultados de sua pesquisa, Carneiro (2006) diz que quando se trata de atribuições dos conselhos, o que é mencionado refere-se às atividades-fim da política, o atendimento direto de casos de violação de direitos, distanciando-se, portanto, de uma atuação no âmbito da *advocacy* e da formulação de diagnósticos e diretrizes da política, de *accountability* e de controle público sobre a ação governamental, e que existe uma assimetria informacional, faltando aos conselhos a posse e o uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. Em praticamente todos os conselhos locais pesquisados por Carneiro (2006), os representantes não conhecem as condições dos fundos, os recursos que possuem e a que se destinam.

Considerando o que foi descrito, a figura 1 a seguir representa os principais fluxos envolvidos no controle da política, considerando as responsabilidades dos níveis de gestão e demonstrando a complexidade e abrangência do sistema e o uso de controles internos voltados a assegurar os objetivos da PNAS.

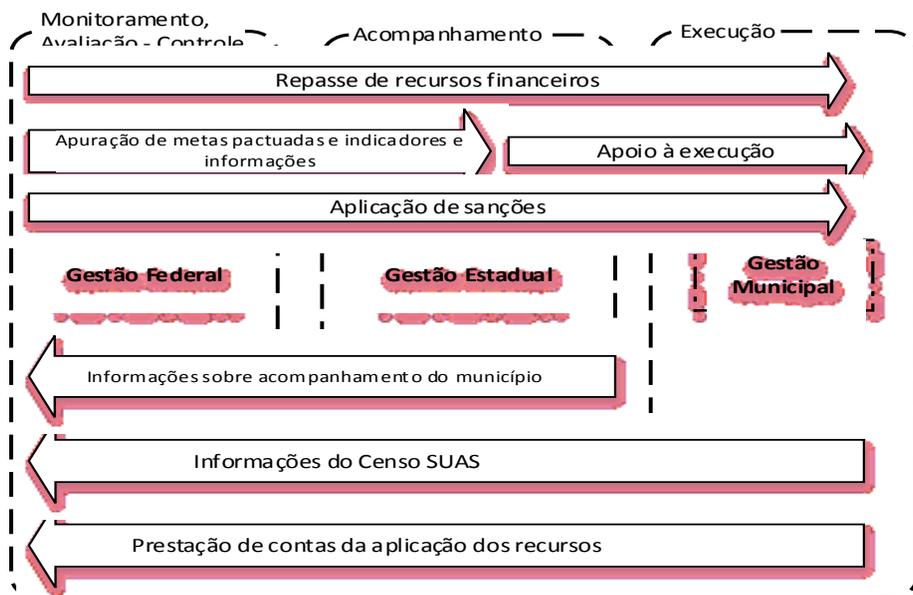


Figura 1 – Fluxo de funcionamento do PAIF

Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir do arranjo dos atores envolvidos na PNAS e da construção de recursos institucionalizados, a exemplo do Censo SUAS, as funções de monitoramento e avaliação são desenvolvidas. Nesse ambiente complexo do SUAS, mas de oportunidades, ações

estratégicas vinculadas a estímulo ao aprendizado dos agentes e da sociedade potencializam o crescimento da maturidade necessária de entes subnacionais, proporcionando autoavaliação dos integrantes diante das responsabilidades de cada um, e considerando que o próprio SUAS coloca como elementos do sistema, uma política de capacitação e princípios éticos para seus trabalhadores, vertentes vistas como precípuas de um bom ambiente de controles internos (COSO, 2006).

A estratégia de associar mecanismos de *enforcement* ao monitoramento potencializa os benefícios dos instrumentos, isso porque uma avaliação *a posteriori* não ficaria restrita a resultados alcançados, mas alcançaria a discussão dos meios utilizados, que eventualmente possam ser retidos, aprimorados ou mesmo abandonados, a depender do valor entregue no processo e a PNAS. Mais do que isso, proporciona elementos para o *accountability* integral correlacionando aspectos de eficiência e eficácia.

Nesse contexto, os instrumentos criados para as funções da gestão federal podem ser potencializados com o incremento da transparência das informações disponíveis sobre os aspectos operacionais dos programas. A transparência não é recurso de avaliação apenas dos conselhos de políticas públicas, mas também da sociedade que deseja participar e criticar o serviço que utiliza e aquilo que observa nos equipamentos públicos colocados a disposição dos indivíduos.

O mecanismo de metas pactuadas de aprimoramento das unidades, assim como os incentivos de melhoria da gestão (IGD-SUAS) podem ser vistos como soluções interessantes diante da discussão da complexidade política no ambiente do sistema federativo brasileiro, considerando a perspectiva de pertencimento e engajamento na tomada de decisões, todavia, tais mecanismos merecem avaliação constante. As metas pactuadas para cinco períodos possibilitam a identificação de fatores que dificultaram a implantação no tempo, daí a importância de avaliações qualitativas que considerem temporalidades de médio e longo prazo, até porque a construção de capacidades das municipalidades não depende apenas da própria PNAS.

A integração dos conselhos no processo é recurso valioso de avaliação. Apesar das funções burocráticas exigidas dessas instâncias, eventual exploração das instâncias deliberativas locais como fonte de opinião quanto aos aspectos operacionais da política, o que hoje utilizado para subsidiar as prestações de contas da aplicação dos recursos, amplia o poder de julgamento e tomada de decisão do sistema e do gestor federal coordenador da PNAS, hoje focalizado em conferências nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com os objetivos constitucionais, os dispositivos da LOAS, e decorrente das diretrizes da PNAS, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são o instrumento principal de oferta da Proteção Social Básica e nele se congrega objetivos constitucionais da assistência social.

A política expansionista dos CRAS é significativa para implementação da própria PNAS em seu aspecto de universalidade, uma vez que os CRAS já estão praticamente em todos os municípios brasileiros. Este contexto pode justificar um processo de implantação no qual a formulação foi aprimorada a partir dos resultados dos monitoramentos e de discussões em instâncias deliberativas que envolvem os responsáveis pela execução descentralizada da política.

Os controles instituídos e a qualidade das informações incitam a possibilidade de buscar testar hipóteses para alguns resultados insatisfatórios relacionados à implementação da política, que estipulou metas de qualificação dos CRAS, que em aspectos como recursos humanos e atividades realizadas não apresentou o sucesso esperado até o último período de apuração.

A gestão e controles relacionados aos recursos financeiros repassados aos municípios e Distrito Federal não têm o mesmo foco e empenho direcionado ao mapeamento da estrutura e da atividade dos CRAS, o que prejudica uma análise mais compreensiva da relação causa e efeito do gasto público com os produtos e resultados da política, prejudicando inclusive o trabalho dos conselhos de assistência social, cuja capacidade baixa pode prejudicar a efetividade desde mecanismos.

Assim, pelo que foi observado carecem iniciativas de avaliação das causas para os resultados intermediários já publicados, principalmente em relação ao agente intermediário, nesse caso os estados federados. Entretanto, ao analisar o SUAS, verifica-se a presença de formas de responsabilização, transparência e participação social, necessários à governança pública, que são importantes para o processo de aprendizagem ainda em curso pela sociedade e Estado no Brasil.

ROCHA, João Mendes; SOUZA, Cristiano Coimbra; TEIXEIRA Alex Fabiane. Evaluation perspectives of the National Social Assistance Policy: the case of the Social Assistance Reference Centers. *ORG & DEMO* (Marília), v. 16, n. 2, p. 43-62, Jan./Jun., 2016.

ABSTRACT: This article has the objective to analyse, based on the theoretical framework related to evaluation and monitoring of public policies, the contribution of mechanisms related to those administrative functions in the National Policy for Social Assistance - PNAS, which can be seen as forms of internal control to management of Reference Centres of Social Assistance – CRAS. The methodology that was used works with document analysis of institutional publications of the Ministry of Social Development - MDS, which guided research and additional searches, such as applications and specific laws relating to the PNAS. It appears that the resources, used by MDS feature elements of accountability, transparency and social participation, built strategically to achieve the complicating aspects of Brazilian federalism and other necessary elements to implementation of public policy.

KEYWORDS: Public Policies, Social Policy, Monitoring, Control, Reference Centers Social Assistance.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Maria José. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2. 2004.
- BANCO MUNDIAL. **Monitorização e avaliação**: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, DC: BM, 2004.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília, DF: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Linha de Base do Monitoramento CRAS**. Brasília, DF: MDS, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Orientações Técnicas Centro de Referência da Assistência Social - CRAS**. Brasília, DF: MDS, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **O CRAS que temos. O CRAS que queremos**. Brasília, DF: MDS, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Orientações Técnicas do PAIF**. Brasília, DF: MDS, 2012. v. I.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Crítérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, DF: TCU, 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Diagnóstico e Perfil de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais**. Brasília, DF: TCU, 2014.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.
- CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**. São Paulo: Atlas. 2008.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos**. Estrutura Integrada. Boston: Price Water House Coopers, Audibra, 2006.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: **Anais** do II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas, 15 a18 de outubro de 1997.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Campinas: UNICAMP, DPCT, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Assistência Social. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**. Rio de Janeiro, v. 33, p. 83-91, 2009.

KONDO, Seiichi. **Promovendo o diálogo para fortalecer a boa governança**. Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G (org.). **O estudo da política**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: **SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.** (Orgs). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, n. 2, jul./dez., 2011.

Submetido em: 22/07/2015

Aceito em: 26/03/2016

