

✓ Monitoramento e Avaliação como instrumento de gestão para autonomia local: estudo na assistência social na Região Metropolitana de Porto Alegre (2012-2018)

Luciana Pazini Papi¹

Talita Jabs Eger²

Taciana Barcellos Rosa³

¹ Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciência Política pela UFRGS/ Universidade Torcuato Di Tella. É Pesquisadora Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM/UFRGS. Email – luciana.pazini@ufrgs.br, luppapi@yahoo.com.br.

² Doutoranda em Políticas Públicas (UFRGS), mestre em Antropologia Social (UFRGS). Vinculada ao Núcleo de Pesquisa sobre Culturas Contemporâneas (NUPECS/UFRGS), ao NUPEGEM/UFRGS e integrante do Grupo de Antropologia da Economia e da Política (GAEP/UFRGS). Email: talitaeger@gmail.com.

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Políticas Públicas pela mesma Universidade. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM. E-mail: taciana.barcellos@ufrgs.br.

Resumo: O artigo analisa o sentido normativo e a prática do monitoramento e avaliação (M&A) em nível local no Brasil, especificamente na Região Metropolitana de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil (RMPA/BR), buscando mapear distintas abordagens e usos feitos pelo M&A: 1) se a lógica pauta-se na prestação de contas e o sentido prático obedece um conteúdo formalista – gerencialista; 2) se paulatinamente os municípios estão se apropriando de uma lógica sustentada na aprendizagem política que possibilita utilizar com autonomia dessa ferramenta de gestão. Em termos metodológicos tratou-se de uma pesquisa descritiva em que realizamos um estudo qualitativo de caso múltiplo em quatro municípios da RMPA/BR, entre os anos de 2012 e 2018 buscando mapear e identificar esses sentidos e práticas dados ao M&A local. Em termos de técnicas realizamos entrevistas em profundidade com gestores e trabalhadores dos setores de M&A locais e análise temática.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; Aprendizagem Política; Governos Locais; Assistência Social.

Artigo apresentado no GIGAPP

EN Monitoring and Evaluation as the management tool for local autonomy: the study on social assistance in the Metropolitan Region of Porto Alegre (2012-2018)

Abstract: The article analyzes the normative sense and the practice of monitoring and evaluation at local level in Brazil, specifically in the metropolitan region of Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brazil, aiming at mapping different approaches and uses by M&E: 1) logic is based on the rendering of accounts and the practical sense obeys a formalist-managerial content; 2) or if the municipalities are gradually appropriating a logic based on political learning that allows autonomous use of this management tool. In methodological terms, it was a descriptive research in which we carried out a qualitative study of multiple cases in four municipalities of the RMPA/BR, between the years of 2012 and 2018 seeking to map and identify these meanings and practices given to local M&E. In terms of techniques, we conducted in-depth interviews with managers and workers from the local M&E sectors and thematic analysis.

Key-words: Monitoring and Evaluation of policy; Political Learning; Local Governments; Social Assistance.

ES Monitoring and Evaluation as the management tool for local autonomy: the study on social assistance in the Metropolitan Region of Porto Alegre (2012-2018)

Resumen: El artículo analiza el sentido normativo y la práctica del monitoreo y evaluación (M&E) a nivel local en Brasil, específicamente en la Región Metropolitana de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil (RMPA/BR), la búsqueda mapa diferentes enfoques y usos hechos por el mismo M&E: 1) si la lógica se pauta en la rendición de cuentas y el sentido práctico obedece un contenido formalista – gerencialista; 2) si paulatinamente los municipios se están apropiando de una lógica sostenida en el aprendizaje político que posibilita utilizar con autonomía de esa herramienta de gestión. En términos metodológicos se trató de una investigación descriptiva en la que realizamos un estudio cualitativo de caso múltiple en cuatro municipios de la RMPA/BR, entre los años 2012 y 2018 la búsqueda mapa e identificar esos sentidos y prácticas dados al M&E local. En términos de técnicas realizamos entrevistas en profundidad con gestores y trabajadores de los sectores de M&E locales y análisis temático.

Palabras-clave: Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas; Aprendizaje político; Gobiernos locales; Asistencia social.

FR Suivi et évaluation en tant qu'outil de gestion de l'autonomie locale: l'étude sur l'assistance sociale dans la région métropolitaine de Porto Alegre (2012-2018)

Résumé: Cet article analyse le sens normatif et la pratique du suivi et de l'évaluation (S&E) au niveau local au Brésil, en particulier dans la région métropolitaine de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/ Brésil (RMPA / BR), cherchant à cartographier différentes approches et utilisations S&E: 1) si la logique est basée sur la responsabilité et que le sens pratique obéit à un contenu formaliste-managérial; 2) si les municipalités s'approprient progressivement une logique d'apprentissage politique permettant d'utiliser cet outil de gestion de manière autonome. En termes méthodologiques, il s'agissait d'une recherche descriptive au cours de laquelle nous avons mené une étude qualitative de plusieurs cas dans quatre municipalités de la RMPA/BR, parmi 2012 et 2018, dans le but de cartographier et d'identifier ces significations et pratiques attribuées aux S&E locaux. En termes de techniques, nous avons mené des entretiens approfondis avec des responsables et des travailleurs des secteurs de S&E locaux et une analyse thématique.

Mots-clés: Suivi et évaluation des politiques publiques; Apprentissage politique; Gouvernements locaux; Assistance sociale.

1. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA: NOTAS INTRODUTÓRIAS

Monitorar e avaliar políticas públicas torna-se, cada vez mais, uma prática fundamental à construção de Estados capacitados para o desenvolvimento. Considerada como uma fase central do ciclo de políticas públicas (Kingdon, 2012; Sechi, 2013), voltada ao conhecimento sistemático da própria realidade, o monitoramento e avaliação (M&A) é capaz de demonstrar aos atores envolvidos na gestão de programas e projetos, “como eles estão funcionando na prática” (Howlett et. al., 2013, p.199), ofertando um panorama amplo dos meios que são empregados para a realização de certos objetivos e, como e por que os mesmos são ou não atendidos. Com esses instrumentos em mãos, gestores públicos podem produzir subsídios para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas, contando com dados e informações produzidas a partir de sua realidade, contribuindo, dessa forma, para o aperfeiçoamento da execução e entrega de serviços à população – objetivo principal do *policymaking*.

Tal como preferiu Matus (1997), referindo-se especificamente ao planejamento, sem ferramentas de gestão que permitam ao gestor público observar o que os governos fazem, como fazem e por que fazem, “tendemos a ser arrastados pela improvisação” e, conseqüentemente, a não produzir resultados qualificados que atendam às demandas cidadãs. Portanto, um Estado capaz, que pretenda pôr em marcha projetos de desenvolvimento não pode preterir de instrumentos de gestão, tais como o M&A, que permitem, entre outras coisas, conduzir seu futuro de forma deliberada. Por essa razão o M&A, cada vez mais, deve ser repensado em suas concepções e práticas para que se possa avançar em relação às abordagens da primeira geração – responsáveis por nele forjar a lógica de prestação de contas, de apego conteúdo tecnicista e gerencialista. Autores como Sabatier (1988), Pressman e Windavsky (1984), já demonstraram que os maiores benefícios da avaliação não são os resultados diretos do que ela venha produzir em termos de apurações do sucesso ou insucesso de certas políticas, mas a dinâmica educacional que ela pode promover entre os *policymakers* e outros atores envolvidos no desenvolvimento dessa prática de gestão. Nessa lógica o processo de M&A constitui-se como um processo técnico, mas igualmente político em que inúmeros atores se voltam para compreender a realidade e traçar estratégias de atendimento às necessidades peculiares de um território ou população. Assim, entendemos que, cada vez mais, monitorar e avaliar políticas públicas deve caminhar no sentido da aprendizagem política, possibilitando aos atores en-

volvidos conhecer a realidade de forma crítica, a partir de instrumentos adequados à conjuntura em questão. A inversão da lógica de prestação de contas na gestão de políticas públicas, para outra, pautada na lógica da autonomia, depende, contudo, da construção de processos aprendizagem em que múltiplos atores possam ser mobilizados e envolvidos.

No Brasil, o desenvolvimento do M&A começou tardiamente (apenas nos anos 1980/1990), encontrando até hoje um conjunto de constrangimentos para estabelecer-se como um instrumento produtor de autonomia administrativa nos três níveis de governo. Interpretamos essa situação a partir de duas dimensões fundantes: 1) o atrelamento do desenvolvimento do M&A brasileiro ao processo reformista da nova gestão pública, que o reduziu a um exercício neutro e técnico com vistas a determinar, unicamente, o sucesso e o insucesso dos governos; e 2) a lógica federativa brasileira e seus legados institucionais (Pierson, 2004) que, ao produzir capacidades estatais ligadas ao centro, legou à periferia (municípios) toda ordem de fragilidades institucionais. Quanto ao primeiro aspecto, cabe salientar que a chegada da prática de M&A no Brasil se deu por volta dos anos 1990, impulsionada por uma agenda internacional reformista atrelada ao *New Public Management*, sobretudo através das instituições multilaterais como Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI), que indicaram e financiaram programas de combate à pobreza à América Latina e com isso impuseram a necessidade de monitorar e avaliar os resultados que estavam sendo obtidos a partir de suas metodologias (Stephanou, 2005). Esse processo, orientado por uma abordagem *top down*, moldou a construção do M&A no país e, ao atrelá-lo à lógica de prestação de contas, reduziu o significado da prática de monitorar e avaliar a um exercício neutro e técnico, destinado apenas a aferir o sucesso e o insucesso dos governos na resolução de problemas públicos, atribuindo ao êxito e à falha *status* de variáveis objetivas desprovidas de juízo de valor. Seja pelo caráter positivista que impõe pensar o M&A como um exercício neutro (Bresser, 1995, p.15; Gussi, 2015), seja pela lógica de prestação de contas em nós inculcada – que ensina o raciocínio de dispensabilidade de reflexão sobre a própria realidade para planejá-la e transformá-la (Stephanou, 2005), ainda hoje o desenvolvimento de uma concepção de M&A pautada na aprendizagem política e na absorção desse instrumento por parte das gestões locais como estratégia para autonomia, é fortemente impactada por esse ideário fundante (Moreira, 2007; Fiori, 2007; Diniz, 2007, 2011; Bresser-Pereira, 2007).

Quanto ao segundo aspecto, cabe pontuar que os legados da construção do Estado brasileiro, vinculados a raízes que remontam

a processos como a colonização portuguesa e a formação do Brasil como Estado-nação (Carvalho, 2007), nos levou a uma importante centralização de recursos na União, que se fortaleceu como polo decisório, burocrático e de produção de políticas públicas (Arretche, 2012; Papi, 2014). No lado oposto, os governos locais, marcados por uma história de desigualdade regional e pelo desenvolvimento de práticas oligárquicas (Leal, 1997), acumularam um conjunto de restrições que vão desde a precariedade econômica à política e administrativa, cujo impacto se evidencia, principalmente, em sua autonomia governamental para formular, implementar e gerir políticas públicas próprias. Esses legados de trajetória, em muitos casos, os levam a viver das políticas públicas federais, de seu financiamento e normatização, tornando-os dependentes de tais iniciativas e, por consequência, das decisões dos governantes federais.

Com efeito, esse legado institucional buscou ser revertido com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que elevou o município à condição de ente autônomo na Federação, impondo-lhe, entre outras coisas, responsabilidades pela prestação de serviços voltados ao atendimento das políticas sociais constitucionalmente previstas. Com isso, em tese, os municípios deveriam voltar-se à produção de *expertise* técnica e ao desenvolvimento de capacidades burocráticas para implementar tais políticas. Entretanto, sabe-se que muitos deles, constrangidos pela falta de história na gestão de políticas públicas e pela forte restrição orçamentária em um contexto de ajuste fiscal nacional, não conseguiram investir na produção dessas capacidades, sobretudo aquelas voltadas à gestão, tais como o M&A, por exemplo. Na virada dos anos 2000, com a eleição dos governos de centro-esquerda no Brasil e América Latina, novos aportes teóricos foram buscados para pensar a atuação do Estado (Diniz, 2007; 2011; Fiori, 2007). Assim, o reforço das capacidades estatais¹ nos três entes federativos colocava-se como um aspecto fundamental para pôr em marcha o projeto de desenvolvimento (Souza, 2017), agora sustentado no crescimento econômico com inclusão social (Pereira, 2011). Tendo as políticas sociais, sobretudo de combate à pobreza como grande prioridade de governo, nas gestões Lula (2003-2011) e Dilma (2011-2016) ressurgiu o debate sobre a necessidade de restabelecer o pacto federativo conferindo maiores subsídios aos municípios para desenvolverem políticas públicas sociais (Papi, 2014).

O M&A, nesse contexto é apresentado como aparato central da gestão de tais políticas, uma vez que, para implementar o conjunto amplo de políticas de proteção social que iam desde as transferências diretas de renda (a partir do Programa Bolsa Família [PBF]) até às políticas assistenciais mais amplas (como o Sistema Único de

Assistência Social [SUAS]), requeria-se a construção de informações sobre o território; sobre as demandas sociais existentes; e os aparatos de gestão já desenvolvidos em cada um dos níveis de governo brasileiro (Ferrarezi et al., 2016). Para dar conta dessa empresa, iniciou-se a construção de outra lógica de M&A tanto em nível federal a partir da SAGI (Secretaria de Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social [MDS]) quanto locais (a partir do SUAS), voltada à observar a própria realidade e fornecer informações úteis para gestão autônoma das políticas de desenvolvimento social que se constituíam à época.

A partir desse panorama este trabalho busca investigar como estão sendo desenvolvidas práticas de M&A no nível local brasileiro, que amparadas sob a lógica da autonomia e da aprendizagem política, não se limitem à prestação de contas, como observamos no passado recente. Para tanto, trazemos resultados de uma pesquisa ainda em curso que investiga, especificamente no caso da assistência social (AS) na Região Metropolitana de Porto Alegre/Brasil (RMPA/BR), como as gestões locais estão produzindo e implementando seus sistemas de M&A na atualidade. Nessa pesquisa buscamos mapear os usos e sentidos que estão sendo dados a esse instrumento de gestão pública e verificar, especificamente, se o M&A está se transformando em uma ferramenta estratégica para as gestões no sentido técnico-político ou se, ao contrário, permanece desempenhando um papel puramente burocrático *pró-forma*. De modo que, do ponto de vista metodológico, ancoramo-nos sobre uma pesquisa descritiva a partir da qual conduzimos um estudo qualitativo de caso múltiplo em quatro municípios da RMPA/BR, considerando o período entre os anos de 2012-2018. Selecionamos os municípios em função de distintos níveis socioeconômicos e de desenvolvimento da política local de AS e realizamos entrevistas em profundidade, a partir de roteiros semiestruturados, com os(as) gestores(as) locais e trabalhadores(as) da área que atuam nos setores de M&A em âmbito municipal. Destarte, buscamos coletar junto aos(as) entrevistados(as) o históricos desse setor, assim como as continuidades e descontinuidades por ele vivida com as trocas de governos locais e nacionais; seu funcionamento organizacional; os sentidos e significados a ele atribuídos (como, por exemplo, seu lugar na gestão), bem como, observar as técnicas e métodos de trabalho por desenvolvidos por esses(as) profissionais. Assim, para alcançarmos nossos objetivos, nas páginas que seguem partiremos do debate teórico para contextualizar a construção do Monitoramento e Avaliação de políticas públicas no Brasil, aproximando-o da discussão sobre capacidades estatais locais para, então, analisar o papel desse instrumento na federação brasileira. Na sequência apresentaremos os achados do

¹ Tais capacidades, não obstante a ausência de consenso na literatura (Cingolani, 2013), podem ser compreendidas como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (Souza, 2017).

campo, a partir dos quais investigamos a relação do que está sendo produzido em termos de M&A local com as lógicas de prestação de contas (*pró-forma*) e aprendizagem política e autonomia.

2. M&A como instrumentos de fortalecimento das capacidades do Estado: os desafios municipais

2.1 Do caminho reformista à ressignificação do papel do Estado

Seja como prática sistemática no âmbito governamental ou como objeto de pesquisa acadêmica, o M&A de políticas públicas é algo recente no Brasil. Com efeito, sabe-se que o debate teórico e prática de M&A chegam ao país na década de 1990 impulsionados por uma agenda internacional reformista que propunha, entre outras questões, aproximar a gestão do Estado dos modelos do mercado, diminuindo o “ativismo” estatal que caracterizou os modelos implementados na América Latina entre os anos 1930 e 1970. Sustentadas nas teses do *mainstream liberal* internacional, de que o modelo de gestão pública, planejado e burocrático, dos estados keynesianos do pós-guerra, havia fracassado e levado à crise fiscal do Estado (Chang, 2004; 2008), novas formas de organizá-lo e geri-lo deveriam ser postas em marcha. Assim, mudanças no nível estratégico, tais como, privatizações, descentralização, reforma da administração pública, seriam fundamentais para modernizar o Estado e torná-lo mais eficiente (Bresser Pereira, 1995; Filgueira y Filgueira, 2002 apud CEPAL, 2014; Peters, 2005).

No Brasil, esse ideário sustentou propostas como a de Bresser-Pereira (1995), segundo a qual se fazia necessário conduzir a “reforma do Estado como um processo amplo de substituição de um modelo que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Bresser, 1995, p.15). Essa proposição apontava para um modelo de reforma do aparelho do Estado, como um processo mais restrito à forma de administrá-lo, e que, orientado pelas premissas do mercado levaria predominantemente ao desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Na esteira desse debate, o M&A aponta como uma estratégia de gerenciamento de políticas públicas com a finalidade de observar objetivos e medir os resultados alcançados, demonstrando os “desvios” de rotas e, apontando eventualmente

saídas e correções para tais desvios. Essa forma inicial de significar o M&A ligou-se a uma lógica técnico-formal, que segundo Gussi (2015), reduziu esse instrumento de gestão de políticas públicas ao sentido estrito de aferição de resultados (econômicos), desconsiderando os contextos sociopolíticos envolvidos nas políticas públicas. Se, por um lado, o conceito gerencialista de monitoramento e avaliação se liga a esse caminho da reforma do Estado no Brasil, por outro, há um aspecto mais específico que lhe dá forma: a necessidade de monitorar e avaliar políticas focalizadas de redução da pobreza financiadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) nos anos 1990.

Frente à agudização da pobreza derivada dos programas de ajustes econômicos fracassados dos anos 1980, as orientações internacionais por adoção de pacotes de políticas sociais focalizadas começavam a se aproximar do panorama brasileiro. Com isso as Instituições Multilaterais formulavam políticas, as financiavam e às atrelavam a um padrão específico de monitoramento e avaliação voltados, sobretudo, à prestação de contas. Conforme assinalou Stephanou (2005), por se tratar de agências financeiras multilaterais, que apresentavam um papel central no financiamento de políticas sociais focalizadas no país, tanto em termos de valores quanto em termos de volume de empréstimos, as avaliações dos projetos exigidas por esses organismos tinham a preocupação em destacar a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário dos programas por eles financiados. Dessa forma, modelos de avaliação como o Marco Lógico – uma metodologia de M&A mais voltada aos resultados, efeitos e impactos da política pública – foram trazidos pelo BID como referências teóricas e metodológicas no campo da avaliação à gestão pública. Apesar de se constituir como uma ferramenta didática, por estar mais direcionada aos resultados e impactos, a metodologia do Marco Lógico pode deixar de compreender o porquê das mudanças ocorridas, haja vista que simplifica a realidade social (Stephanou, 2005).

A partir dos anos 2000, sobretudo, com a eleição dos governos de centro-esquerda na América-Latina, que se notabilizaram pela “redefinição de prioridades para a agenda pública” (Diniz, 2011, p. 502), o panorama da atuação do Estado passou a acenar a novas propostas que iam desde a revisão da concepção de desenvolvimento ao papel das políticas sociais e, nessa lógica ao próprio modelo de gestão pública. Nesse sentido, ao contrário do que ocorrera nas décadas pretéritas, em que se postulava a necessidade de redução do Estado e de sua atuação, conferindo-lhe e reduzindo-lhe ao papel de “regulador”, com os novos governos passou-se a revalorizar o protagonismo estatal bem como de suas capacidades quanto à concepção, ao planejamento, à implementação e avaliação de políticas

² A título de exemplo, mencionamos as experiências voltadas à revalorização do M&A que, conduzidas em âmbito federal, foram iniciadas entre 2007 e 2010, tais como: a criação do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC). Articulado à Casa Civil da Presidência da República para monitorar a execução física e financeira das ações previstas no PAC, o SisPAC criou estratégias de M&A para o controle de problemas e restrições críticas. Ademais, no mesmo período, reforçou-se o sistema de M&A do Ministério da Saúde, com a criação da Sala de Situações que têm por objetivos a disponibilização de informações para subsidiar a tomada de decisão, a gestão, a prática profissional e a geração de conhecimento (Helmman, 2016).

públicas². No campo da assistência social, a iniciativa que talvez seja a que mais evidenciou o M&A como estratégia de produção de capacidades administrativas do Estado, foi a criação da Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), em 2004, no âmbito do MDS como ponto central para implementar as políticas públicas de combate à pobreza eleitas pelos novos governos de centro-esquerda como prioritárias. Assim, como o primeiro ciclo de construção do M&A foi impulsionado pela necessidade de prestar contas às instituições multilaterais em torno das políticas de transferência condicionada de renda, em sua segunda fase, são as políticas sociais nacionais (sob a lógica de direitos) que se colocam como propulsoras de um novo processo de pensar e operacionalizar a prática de monitorar e avaliar. Nesse cenário destaca-se a construção da SAGI que acarretou em alterações nos moldes de monitorar e avaliar de até então.

2.2 Políticas de combate à pobreza e a criação da SAGI como novos marcos nas formas de monitorar e avaliar no Brasil

Com o intuito de concretizar políticas mais inclusivas, já que o desenvolvimento passaria a ser guiado pela prioridade da equidade e inclusão social, principalmente via políticas de enfrentamento à extrema pobreza e redução de desigualdades, demandava-se um conjunto de ações articuladas e investimentos institucionais, entre os quais se destacavam: 1) resolver os problemas de fragmentação e isolamento entre os campos da transferência direta de renda e a assistência social; 2) dar densidade ao campo de assistência social, resolvendo problemas históricos de superposição de ações, ineficiência dos serviços, clientelismo e voluntarismo; e, 3) produzir “um mapa” sobre a situação da proteção social no país para viabilizar seu planejamento, uma vez que não existiam dados sistematizados sobre os programas e serviços prestados em cada nível de governo.

Para atender essas demandas no campo assistencial, algumas iniciativas – chave foram postas em curso: no que tange ao primeiro objetivo, foi criado em 2003 o maior programa de transferência direta de renda já existente no país, o Programa Bolsa Família (PBF) que inicialmente unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda implantadas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – o Bolsa Escola, o Auxílio-Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação (IPEA, 2013). Dada a alta prioridade conferida pelo governo ao recém-criado PBF, exigiam-se esforços para que sua implementação nos três níveis de governo se realizasse de forma efetiva. Nesse sentido, a implemen-

tação do programa teve que contar com alguns empreendimentos para se estruturar central e localmente³.

Do ponto de vista da segunda demanda institucional – dar densidade ao campo da assistência social –, insere-se a constituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como um importante marco na construção de uma perspectiva integrada de combate à pobreza, que combinava a articulação entre as políticas focalizadas e assistenciais sob um enfoque integral de direitos. Depois de aprovado o SUAS, com o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 2005, 2010 e 2012, houve uma importante transformação nacional nas formas de operar da política pública. Configurou-se uma concepção de sistema orgânico da política de assistência social, em que a articulação entre as três esferas de governo constituiu-se elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde⁴. Frente a esse movimento de construção de uma política pública nacional, com ambições de superar um passado pouco efetivo no combate à pobreza e proteção social, impôs-se a necessidade de construir novas bases e sistemas de gestão. Aí se inclui o papel central da idealização da SAGI para levar adiante esse projeto.

Tendo como objetivo central subsidiar e retroalimentar o processo de planejamento e avaliação da política nacional de assistência social, pensou-se na SAGI como uma unidade de inteligência dentro do Ministério que auxiliaria no enfrentamento de um conjunto de problemas tais como: produzir informações sistematizadas, com base em evidências, sobre os programas; sobre a rede de serviços existentes; o público-alvo das políticas, auxiliando no processo de planejamento das ações e na tomada de decisão nacional (Vaitsman et.al., 2006; Ferrarezi, 2016). Apesar de algumas dificuldades iniciais, em 2016 a SAGI já havia incorporado numerosa equipe técnica para o desenvolvimento do trabalho – passando de 15 trabalhadores em 2004 para 58 em 2015 (Ferrarezi, 2016). Ademais, ampliou seu escopo de trabalho desenvolvendo numerosos instrumentos de M&A e fomentando o desenvolvimento de sistemas de M&A locais, na lógica de construção de uma nova cultura avaliativa em território nacional⁵. Com o adensamento das práticas nacionais de M&A voltados à retroalimentação das políticas de desenvolvimento social, um conjunto de instrumentos foi ofertado, sobretudo via *web*, para a produção de M&A locais, pois se tratando de uma política implementada pelas três esferas de governo, tornava-se necessário enraizar essas práticas em todos os níveis.

Ainda que na NOB-SUAS 2005 já se demonstrasse o interesse em fomentar a criação de estruturas de M&A e sistemas de informação nos três níveis de governo a partir da formação da REDE SUAS. Foi

³ No que diz respeito às iniciativas centrais, cabe destacar: 1) a construção institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, criado para articular e centralizar as políticas de transferências diretas de renda, assim como, as de assistência social, antes dispersas em dois outros distintos ministérios (o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar [MESA], e o Ministério de Assistência Social [MAS]); e, 2) a criação do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que consiste em uma base de dados sobre a localização e as características das famílias, com o objetivo de subsidiar a seleção das que seriam passíveis de receber os benefícios assistenciais pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS).

⁴ Se estabeleceu a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, em que todos os entes federados têm responsabilidades na implementação dessa política, com atribuições específicas estipuladas nas NOBs. Nesse caminho, determinou-se que cada esfera federativa possuiria a tarefa de coordenar, formular e co-financiar as ações, além de monitorar, avaliar e sistematizar informações pertinentes ao seu âmbito de atuação.

⁵ Como bem sublinhou Jannuzzi (2012), são de especial relevância as inovações implantadas no campo da produção de informações estatísticas, cadastros públicos e registros de programas por meio da SAGI, o que permitiu a ampliação da capacidade institucional do setor público na elaboração de diagnósticos para formular ações que atendam públicos-alvo e demandas específicas. Dentre as inovações mais importantes desenvolvidas pela SAGI até 2015 incluíam-se, entre outros: Censo SUAS; Mapa de oportunidades e serviços públicos (MOPS); Relatórios de informações sociais (RI Social); Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV); Matriz de Informações Sociais (MISocial); Prontuário eletrônico simplificado do SUAS; Registro mensal de atendimentos e serviços da assistência social (RMA); Registro de oportunidades, notícias e inovações (RONI).

⁶ As NOBs estipulam que, a “gestão da informação é um dos instrumentos imprescindíveis para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS” (BRASIL, 2010, p. 67).

⁷ Atenta a essa demanda municipal, a SAGI passou a fornecer formação específica a partir de cursos de formação presenciais e a distância, como o programa Capacita SUAS, que ofertou 25 mil vagas em 20 estados em seus três cursos; as oficinas de ferramentas SAGI (mais de dez cursos ofertados em EAD); o programa Capacita- SAGI, em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com nove mil pessoas capacitadas em cursos EAD. Tal iniciativa, em que pese ainda carecer de maior institucionalização, mostrou resultados quantitativos importantes nos anos que lhe seguiram. Segundo Censo SUAS de 2011, à época, registrava-se que 73% dos municípios contavam com atividades de M&A; 42,3% dos municípios apresentavam uma área de M&A formalizada, enquanto 31,1% realizavam atividades de monitoramento e avaliação, porém, de maneira informal; seguidos de 26,6% dos municípios que não possuíam estruturas de M&A.

com a NOB-SUAS 2010, seguida pelas NOBs-2012 e 2015 que se reforçou o aspecto da gestão da informação local como central para o aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios⁶. A partir de então houve uma crescente demanda para que as gerências locais da assistência social produzissem dados e informações sociais territorializadas e classificadas através de atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação (Vaitsman, 2006). Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, a coleta de dados e informação e a formulação de indicadores são fundamentais para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los, de modo tão amplo e detalhado quanto possível, no intuito de adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. No entanto sabe-se que, em um país de dimensões continentais e estrutura federativa de profundas desigualdades regionais, os desafios locais colocam-se para além do “despertar para a necessidade de gestão”, mas em produzir capacidades estatais para que seja possível a efetivação das políticas públicas⁷. Diante desse conjunto de iniciativas que derivam da nova política de desenvolvimento social, é possível observar que o modelo de M&A fomentado pelo governo federal voltou-se a constituir uma abordagem normativa para a prática de M&A distinta da lógica de prestação de contas sob o qual foi pautado nos anos 1990. Orientado à compreensão da própria realidade, a partir de processos e instrumentos próprios (Ferrarezi, 2016), esse novo modelo parece ter substituído o discurso gerencialista por uma lógica pautada na aprendizagem política em que o M&A se coloca como um recurso através do qual se mobiliza o “conhecimento sistemático da própria realidade, voltado para traçar estratégias de atendimento às necessidades peculiares de um território ou população”. Entretanto, apesar dos esforços de constituição dessa lógica a partir do governo federal para os municípios, sabe-se a prática de M&A no nível local de governo ainda é incipiente, apresentando um conjunto de vicissitudes e desafios para sua institucionalização. Seja em função de sua recente adoção pelos governos locais, seja pelos legados institucionais do Estado brasileiro (de estrutura federativa e capacidades estatais desiguais e concentradas no centro), torna-se um desafio implementar M&A na lógica da aprendizagem política e como suporte para autonomia. À luz do exposto até o momento e, com o intuito de analisar os usos e sentidos que estão permeando a utilização desse instrumento na gestão pública municipal, detemo-nos sobre a produção de capacidades estatais locais no Brasil e seus condicionantes institucionais para, então, compor a análise a partir dos dados empíricos por nós produzidos.

3. Monitoramento e Avaliação da Assistência social em nível local: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre

De forma geral, os municípios analisados na pesquisa refletem a situação geral dos municípios metropolitanos brasileiros. Viamão e Alvorada configuram-se como municípios de grande porte pela PNAS (número de habitantes) e ‘cidade dormitório’ dos trabalhadores de baixa renda que não possuem condições de morar na própria capital (METROPLAN, 1980). Historicamente apartados do eixo de desenvolvimento industrial do RGS que se estruturou ao longo da BR-116, entre os municípios de Porto Alegre e Novo Hamburgo, ambos municípios caracterizam-se pelo baixo desempenho econômico, figurando entre os piores PIB *per capita* do estado e os piores PIB *per capita* dos três municípios analisados e pelo baixo IDH. Por essa razão os dois municípios acumularam problemas sociais que figuram até hoje no seu cenário urbano, e conseqüentemente, demandam fortemente por políticas de proteção social, tal como a AS.

Quadro 1 – Caracterização socioeconômica dos municípios

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

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

Já, São Leopoldo é um município bastante antigo, autônomo de Porto Alegre desde 1846 (Lei Complementar nº 14/73). Com forte presença da colonização alemã desde 1824, deu início à formação de novos núcleos de produção colonial no Vale do Sinos e representou um momento fundamental no processo de constituição do eixo de desenvolvimento industrial que se instituiu ao longo da rodovia BR-116 (Mammarella; Barcellos, 2009). Com uma população de 214.087 habitantes é considerado um município de grande porte na categorização da PNAS. Trata-se de um município urbano, com um importante PIB e um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humanos (IDHs), porém os problemas sociais são representativos caracterizando-se pela situação de rua e possuindo 3,1% de sua população em condição de extrema pobreza (IBGE, 2010).

Dado os problemas sociais existentes nos municípios, os primeiros esforços de instituição de políticas de AS datam de 1999 (Viamão e São Leopoldo) e 2000, (Alvorada), quando o governo federal incentiva a implementação da Lei Orgânica de AS – LOAS. Entretanto, dada a incipiência do processo de gestão de políticas sociais advindas da descentralização, somadas às baixas estruturas dos municípios para tal tarefa, o *modus operandi* da AS assemelhava-se muito ao modelo assistencialista e voluntarista pré-LOAS. Com estrutura institucional precarizada (em geral, a assistência situava-se como departamento da saúde), número reduzido de técnicos e funcionários, e com a forte presença de entidades filantrópicas e igrejas na prestação de serviços (sobretudo nos municípios do Vale dos Sinos), a assistência social na RMPA, no início de adesão a LOAS, parecia contrariar os preceitos da “descentralização como panaceia” (Mattos, 1989), na medida em que a eficiência na prestação dos serviços e na garantia de direitos não pode ser facilmente concluída através da análise dos casos (Papi, 2014, p. 74).

Frente a esse cenário, a instituição do SUAS em 2004 em âmbito nacional, apresenta-se para os três municípios analisados como uma oportunidade de fazer a assistência social avançar do ponto de vista da ideia de política pública. Houve forte pressão das equipes técnicas que se constituíram previamente para a adesão nos municípios, e a atenção por parte dos gestores municipais que entendiam a vinda de recursos federais e apoio para a gestão com bons olhos (Papi, 2014). A partir de 2005 data de adesão ao SUAS pelos três municípios houve forte iniciativa de implementar a política pública. Nos três municípios implantaram-se, cada um, 5 CRAS, 1 CREAS, para a realização dos serviços. Incrementaram-se as equipes técnicas e institucionalizaram secretarias próprias para atender o tema.

Quadro 2 – Implementação do SUAS

Municípios RMPA	Adesão SUAS	CRAS em 2013		CREAS em 2013		Órgão em 2013
		Nº	Funcionários	Nº	Funcionários	
Viamão	ago/05	5	169	1	33	Secretaria conjunta
Alvorada	ago/05	5	196	1	48	Secretaria conjunta
São Leopoldo	ago/05	5	196	1	59	Secretaria exclusiva

Fonte: a autora, a partir de dados da SAGI/MDS

Entretanto, dada a necessidade de adequação dos antigos serviços e estruturas às novas postuladas pela NOB-SUAS, os esforços de implementação nos casos de Viamão e Alvorada deu-se no sentido de investir na estruturação e execução dos serviços da “ponta”, não criando imediatamente setores destinados à gestão da política pública. Apenas o caso de São Leopoldo destoa dos demais nesse quesito, uma vez que desde 2008 buscou constituir um sistema de planejamento da política pública através do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (Entrevista 1). Entretanto, como o setor não contava com funcionários estáveis, e não possuía institucionalização na estrutura organizacional da secretaria, em 2012 na troca de governo municipal o setor desestruturou-se e passou a não existir mais. Com efeito, a partir da pesquisa, foi possível perceber que os municípios passaram a investir na construção de Sistemas de gestão, e em especial de Monitoramento e Avaliação a partir das orientações nacionais de 2010, especificamente a partir da NOB-SUAS 2010 que transformou as antigas demandas em exigências. Apon-tando, por exemplo, para a necessidade de descentralizar o M&A, atribuindo a responsabilidade de capturar, verificar e mensurar as informações ao âmbito local (Brasil, 2010). A partir desse impulso, mas sem recursos específicos destinados pelo governo federal para a execução de tal tarefa, os municípios analisados começam sua trajetória de constituição de setores, atividades e ações de M&A.

No caso de Alvorada, o setor inicia a trajetória de constituição em 2010 com a destinação de uma funcionária formada em sociologia, que atuava anteriormente na política de educação e uma assistente administrativa de ensino médio. As atividades de imediato contavam com uma sala própria e exclusiva para tal tarefa. Os funcionários trabalhavam 8h diárias. A partir da leitura das orientações nacionais (NOB-SUAS 2010), a funcionária busca implementar o setor para prestar contas às demandas nacionais, tais como o preenchimento do Censo SUAS e cadastrar as entidades socioassistenciais. Entretanto, a partir de 2011 quando agrega-se ao setor outro profissional com formação em sociologia, ambas passam a criar instrumentos próprios para realizar diagnósticos da situação dos serviços e atender as demandas socioterritoriais. Em 2012 o setor foi formalizado passando a constar na estrutura organizacional da secretaria. Já em relação a Viamão a trajetória de implementação de M&A é mais antigo. Desde 2006 quando se cria a secretaria de AS, é destinado uma funcionária de carreira formada em serviço social para a tarefa de pensar a política, preencher os dados do Censo SUAS e montar o plano de AS. Em 2010, pela via de uma empresa terceirizada, são contratados dois funcionários exclusivos para o setor: um sociólogo e uma estatística para atender as demandas nacionais⁸ por vigilân-

⁸ A vigilância socioassistencial do SUAS diz atua na a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas: das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela Rede Socioassistencial (Brasil, 2010).

cia socioassistencial. A partir de então, os funcionários passaram a adaptar os instrumentos nacionais tais como o Relatório Mensal de Atividades (RMA) para atender as demandas por produção de dados próprios. Contavam com um espaço exclusivo para as atividades, porém não conseguiram formalizar o setor na estrutura organizacional da secretaria (Entrevista 2). São Leopoldo, por sua vez, montou, no ano de 2009, um setor exclusivo voltado para a gestão, no qual concentrava as ações de M&A, planejamento estratégico e vigilância social. Tal setor produzia instrumentos específicos e relatórios de gestão que retroalimentavam a tomada de decisão dos gestores municipais. Contudo, como tal setor não estava formalizado na estrutura organizacional da secretaria, o mesmo foi desarticulado em fins de 2012 quando da mudança do governo municipal que passa do PT ao PSDB. A partir de então em 2014 inicia-se outro processo de construção do M&A, descolado da trajetória anterior. Com a chegada de um sociólogo concursado, atribui-se a ele a tarefa de construir juntamente com o setor do Cadastro Único, as tarefas de vigilância socioassistencial e M&A. O setor não formalizado na estrutura da secretaria, contava ainda com um técnico administrativo admitido por contrato de tipo temporário. A sala de alocação das atividades inicialmente situava-se aos fundos da secretaria e era exclusiva para as atividades de M&A. Do ponto de vista dos instrumentos constituídos, inicialmente as ações voltavam-se para atender aos dados pedidos pelo governo federal, sobretudo o preenchimento do Censo SUAS, dos relatórios mensais de atividade e preenchimento do CadÚnico.

Conforme os casos trazidos, é possível perceber que no período que vai de 2010 a 2014 há um esforço de constituição dos setores, tanto em termos estruturais (salas e funcionários exclusivos), quanto metodológicos, ou seja, conformar como iria funcionar o setor e quais instrumentos poderiam ser produzidos e utilizados. Nessa etapa inicial de construção, destaca-se que tanto as motivações para a implantação dos setores de M&A locais quanto os instrumentos utilizados são externos à realidade local. Ou seja, fica clara a indução do MDS, através de normas como a NOB 2010/2012, e da crescente institucionalização da SAGI que passa a oferecer um conjunto de ferramentas para a produção de diagnósticos e planejamentos locais, além de cursos EAD, conforme demonstrado anteriormente. Nesses primeiros anos não há diferença significativa entre os municípios analisados quanto ao processo de constituição do M&A local. Nota-se que o sentido de prestação de contas estava muito presente nas gestões locais que destinavam tempo e funcionários para preencher relatórios e planilhas para o MDS, em detrimento de construção de metodologias próprias. No entanto, esse processo é compreensível dado o contexto de implantação dos setores e atividades de M&A lo-

cais, visto que os trabalhadores se voltavam a compreender as normas, adequar os instrumentos de pesquisa e buscar dar alguma institucionalização de atividades ao trabalho do setor, estabelecendo horário de funcionamento, rotinas e produtos. Houve a necessidade de convencer os colegas e a própria gestão das secretarias de que se tratava de um trabalho relevante para a retroalimentação da política pública, pois muitas vezes foi visto com desconfiança, conforme o relato de alguns interlocutores:

Quem trabalha com dados e informações, diante dos colegas parece que não trabalha (entrevistada 1).

*A gente está falando com eles: tem que ser informação que faça sentido para o trabalho, tu vai devolver para o trabalho, o que vai fazer para pensar o trabalho? Mas isso é muito... porque não está a nossa cultura, em especial do serviço social trabalhar com coleta de informações, isso não faz parte do processo de trabalho. Então eles consideram isso, mais um trabalho, **não é o trabalho, não está no seu cotidiano** (entrevista 2).*

Em um primeiro momento foi uma coisa mais impositiva... É! 'Ai mais uma demanda da gestão, mais um trabalho', lá vem a chata da planilha (Risos) (Entrevista 3).

Entretanto se no primeiro momento de constituição dos setores de M&A percebeu-se certo conjunto de limitações que vão desde as estruturas de trabalho, número de funcionários restritos, falta de metodologias próprias, e certa resistência dos colegas às novas práticas de gestão da AS, no evoluir dos anos esse processo modifica-se de certa forma em um sentido de aprimoramento e autonomização. A partir de 2015, dado o cenário de impeachment e aprovação de leis como a Emenda Constitucional 95 que congela os investimentos em políticas sociais por vinte anos, assim como, os cortes orçamentários para o SUAS, o pressuposto da pesquisa se assentava em encontrar os setores de M&A e vigilância socioassistenciais, esvaziadas e em processo de descontinuidade. Entretanto, a realidade local está respondendo de forma distinta ao pressuposto prévio. Com relação à continuidade dos setores e suas atividades, foi possível perceber que em nenhum caso houve descontinuidade dos setores durante os anos de 2010 até 2018. Não houve perda de funcionários e tampouco recursos estruturais (sala, computadores).

Em Alvorada, por exemplo, houve depois de 2013, momento em que o setor passou por um processo de transição de funcionários,

crescimento de atividades e relevância para a política de AS. Foi realizado concurso para área específica de M&A em 2014 e chamado uma assistente social em 2015. Atualmente o setor é composto por uma socióloga, uma psicóloga e uma assistente social concursada, ou seja, com estabilidade empregatícia. Nesse processo o setor incorporou atividades da vigilância socioassistencial, e passou a produzir instrumentos próprios voltados para análise da realidade local e retroalimentação da política pública. Nesse caso específico foram produzidos diagnósticos socioterritoriais para a construção do plano municipal de AS; adaptado o RMA para os CRAS e CREAS servindo para visualização dos dados de atendimentos, encaminhamentos e desligamento das famílias; são feitas as devolutivas dos dados e informações coletadas para os CRAS e CREAS de forma a envolver todos os funcionários na cultura avaliativa.

Tem as informações que o MDS solicita, mas que tem umas que elas construíram a fim de levantar informações. Tem o da Alta Complexidade, que não tem no MDS, mas que foi construída exclusivamente pelo setor para levantar as informações... O diagnóstico sócio territorial, as gurias fizeram acho que em 2017, para a construção do Plano Municipal que a gente faz ali no setor né. Na verdade, foi construído coletivamente com as proteções, mas o setor que deu conta assim (Entrevista 3).

Sobre as devoluções dos dados de M&A para pensar e retroalimentar a política pública a entrevistada refere:

Essa devolutiva que a gente está fazendo no CRAS, ela está fazendo no CREAS. Eu pensei para esse ano, que eu também conversei com a coordenadora do CREAS, pra fazer um Censo da população em situação de rua né. Ela achou bem interessante (Entrevista 3).

No caso de Viamão, o setor manteve-se em seu espaço originário, não avançou na formalização da estrutura organizacional, porém incorporou novos funcionários e atividades. Atualmente o setor, que se chama vigilância socioassistencial, conta com dois trabalhadores concursados (assistentes sociais), um contratado (sociólogo) e mais duas estagiárias (estágios curriculares). As tarefas ampliaram seu escopo e não se avançou sobremaneira em metodologias próprias e devolutivas para os CRAS e CREAs que podem fazer uso das informações para aprimorar seus serviços. Conforme entrevistado,

Nós temos a Vigilância Socioassistencial e uma das funções é do MeA. Nós fazemos assessoria ao planejamento, junto ao protocolo, assessoria ao fundo municipal e ao Conselho de Assistência Social que a fulana faz. E a outra pessoa, em outro setor também, que é a sicrana, faz trabalho com os direitos humanos (entrevista 2).

A gente acaba fazendo muitas coisas que não são nossas. Assim, nossa rotina é interrompida. E muito por isso a gente não dá conta do que tem que fazer. Assim, específico da vigilância a gente não têm conseguido bancar, assim, 100%, porque a gente tem tentado se manter, mas aparecem demandas extras... Por exemplo, pro fulano [sic] daqui um pouco chega um emenda parlamentar e ele tem que parar tudo pra fazer, e entrar no SICONV e fazer a emenda parlamentar... (Entrevista 2).

Dessa maneira no caso de Viamão não se avançou muito em metodologias próprias para M&A local, os entrevistados referem fazer uso do RMA adaptado para a realidade local, ainda estão em processo de construção de devolutivas para os CRAS e CREAS. Apesar de considerarem de grande relevância a produção de informações locais para retroalimentar a política pública, esses profissionais não possuem muito tempo para realização das tarefas dado que o trabalho é muitas vezes atravessado por outras demandas.

Eu acredito que as informações que vão para o governo Federal ajudam muito pouco para a gente enxergar a nossa realidade, contribui muito pouco. Por isso que a gente tem os instrumentos todos modificados no intuito de melhorar essa possibilidade de leitura assim...

A dificuldade está mesmo nesse processo de reformulação desses instrumentos, de retorno pra ponta e de fazer essa análise. A gente tem muita dificuldade de parar para analisar as informações (Entrevista 2).

No caso de São Leopoldo, a política local, ou seja, os partidos e coalizões vencedoras das eleições influenciaram a continuidade das atividades de M&A e seu adensamento. Em 2014 o setor que se constituía de dois funcionários (sociólogo e um contratado) fica apenas com o um funcionário, o sociólogo, passando a operar ao lado da coordenação da proteção básica. Após um episódio em que o funcionário participou de uma greve, houve troca de sala, destituição de funções

até então exercidas para o M&A. nesse momento as atividades voltaram-se mais para o Cadastro Único e se moderou as atividades de M&A. Portanto não houve formalização do setor nesse período.

[...] mudança de sala... parece pequeno, mas tem um grande peso, tem impacto simbólico. Afinal para quem tu trabalha? O que que tu faz? Depois de uma greve, por exemplo, eu fui parar na sala da Proteção Social Básica, do lado da diretora, foi isso... depois de uma greve do funcionalismo que eu participei, por acaso, eu fui parar dentro da sala dessa diretora, que indiretamente era responsável pelo meu cargo no cadastro único, eu sou lotado no cadastro único, isso gera uma série de problemas, tu tá do lado da diretora que é o braço direito da secretária, e daí dá um problema ela te pergunta: que que tu acha? Eu tendo a buscar mais informação sobre o caso que se pergunta, daí tu fica trabalhando como um assessor, não da vigilância, como um assessor técnico da proteção básica. (Entrevista 1)

Entretanto, atualmente com a nova troca de gestão municipal, o técnico assumiu novamente as atividades de M&A passando a contar com mais um estagiário de ciências sociais, uma sala específica e com isso passou a contar com apoio para a realização do trabalho. Nesse contexto, deu-se o adensamento de construção de instrumentos próprios para M&A, tais como a produção de um diagnóstico socioterritorial do município; gerou-se um mapa interativo a partir disso; são realizados relatórios trimestrais para servir à gestão e às equipes da “ponta”. Estão sendo fomentadas estratégias para que o CRAS e CREAS produzam dados próprios sobre seus serviços e atuem em parceria com a vigilância socioassistencial no sentido de retroalimentar a política pública. Ademais o M&A passou a subsidiar a construção do plano municipal de AS que foi feito de forma participativa.

A gente tem construído instrumentos hoje no município, próprios, que por um esforço meu e da Vigilância e ultimamente meu e da fulana, que é estagiária em ciências sociais, construído junto um instrumento de registro de informações, a gente tenta pegar as experiências já produzidas pelas equipes, porque isso é bem interessante, digno de estudo, de como as equipes acabam criando seus próprios instrumentos pra dar conta do seu trabalho cotidiano, como você conecta isso com trabalho mais amplo de vigilância e não tão específico de equipe. (Entrevista1)

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

REFLEXÕES FINAIS

A partir dos achados do campo é possível depreender que os municípios analisados nessa pesquisa estão caminhando para um processo de produção de dados apropriáveis pelas gestões locais na gestão de suas políticas e não apenas para prestar contas, como no passado recente. Percebe-se em todos os casos, uma tentativa de aprimoramento dos instrumentos de coleta e análise de dados e um esforço em tornar tais dados utilizáveis para os serviços e níveis de proteção. Nesse sentido pode-se sustentar que os M&A locais caminham, atualmente para um sentido de aprendizagem política onde os distintos atores envolvidos na prática despertam para a necessidade de conhecer o território, os níveis de vulnerabilidade, as limitações e possibilidades dos serviços, para além dos dados exigidos pelo MDS.

Ademais há que se destacar o papel de técnicos específicos ligados à área da pesquisa social, tais como cientistas sociais, analistas de políticas públicas e técnicos de planejamento que impõem uma espécie de militância pelo desenvolvimento dos setores e ações de M&A tornando os mesmos perenes no tempo apesar das trocas políticas partidárias que existem em âmbito local e nacional.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. 2012. **“Democracia, federalismo e centralização no Brasil”**. Rio de Janeiro: Editora FGV
- ALMEIDA, Maria.Hermínia.Tavares de. CARNEIRO, Leandro. Piquet. 2003. **“Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil.”** Opinião Pública, v. 9, n. 1, p. 124-147.
- BRASIL. 1995. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado: A Reforma Bresser-Pereira.**
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2011. “Do Antigo ao Novo desenvolvimento na América Latina.” In: In: OCAMPO, J. Antônio e Ross, Jaime (orgs). **Handbook of Latin America Economics**, Oxford University Press.
- CARVALHO, José Murilo de. 2007. **A construção da ordem: a elite**

política imperial. Teatro das sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARDOSO, José Celso; SANTOS, José Carlos; PIRES, Roberto Rocha. 2015. **“PPA 2012-2015 – A Experiência Subnacional de Planejamento no Brasil”**. Brasília, IPEA.

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

CHANG, Ha-Joon. 2004. **“Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva Histórica.”** São Paulo: UNESP.

CHANG, Ha-Joon. 2008. **“Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo”**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

DINIZ, Eli. 2007. **“Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio”**. Rio de Janeiro, FGV.

DINIZ, Eli. 2011. **“O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)”**. *Dados*, vol.54, n.4, pp. 493-532.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. 2011. **“Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?”** Sociologias, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254.

FAORO, Raimundo. 2012. **“A formação do patronato político brasileiro.”** São Paulo: Globo.

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

FIORI, José Luiz. 2007. “Olhando para esquerda Latino-americana.” In DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV. p. 97-125.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. C. 2014. **“Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.”** Brasília, DF: Ipea.

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

GOMIDE Alexandre de Ávila; PEREIRA Ana Karine; MACHADO Raphael. 2017. **“O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica.”** Sociedade e Cultura, v. 20, p. 3-12.

GUSSI, F. A. OLIVEIRA, R.B. 2015. **“Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas.”** ANAIS ENEP-CP II.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. 2006. **“Raízes do Brasil.”** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KINGDON, John W. 2012. **“Agendas, alternatives, and public policies”**. New York, Harper Collins.

LEAL, Victor Nunes. 1997. **“Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

MAMMARELLA, Rosetta.; BARCELLOS, Tanya M. de. 2009. “Estrutura social e segmentação urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).” **Documentos FEE**, Porto Alegre, n. 67.

METROPLAN, Fundação Metropolitana de Planejamento. 1980. **Plano Diretor** – Prefeitura Municipal de Alvorada. Porto Alegre: Metroplan,

MOREIRA, Constanza. 2007. “Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante em America Latina.” **Nueva Época**, Año 20, n.54. Mexico: UAM,

SECCHI, Leonardo. 2013. **“Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.”** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning,

FERREIRA, G. 1999. **“Centralização e descentralização no Império”**. São Paulo: Editora 34.

HELLMANN, A.G. 2016. **Monitoramento e avaliação de políticas de desenvolvimento social: uma interpretação institucional com referência ao caso do programa bolsa família**. Tese de Doutorado no PPG de Economia da UFRGS/POA – RS.

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

MATUS, Carlos. 1997. **“Adeus, senhor Presidente. Governantes governados.”** São Paulo: Ed Fundap.

PAPI, Luciana Pazini .2014. “Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre.” Dissertação de mestrado, Porto alegre, UFRGS.

PIERSON. Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PETERS, B. Guy. 2005. **“The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?”** unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh.

PETERS, B. Guy. **“Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence. X RedGob”**. Annual Meeting. University of Brasília. Brasília, 2012.

SABATIER, Paul. 1988. **“An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein.”** Policy Sciences, Dordrecht, v. 21, n. , p.129-168.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. 1984. **“Implementation”**. 3. ed.

Berkeley: University of California Press.

REZENDE, Fernando. 2011. “Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução”. In: CARDOSO, José Carlos. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA.

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

STEPHANOU, Maria C. 2005. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S.; PAES-SOUSA, Rômulo. 2006 “**O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.**” Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.