



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

VANESSA SANTOS DA PAIXÃO MIRANDA

**GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AUDITORIA INTERNA NA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA DE
CAMAÇARI-BA**

Salvador
2022

VANESSA SANTOS DA PAIXÃO MIRANDA

**GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AUDITORIA INTERNA
NA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA DE
CAMAÇARI-BA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS - Universidade Salvador -, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Vaner José do Prado.

Salvador
2022

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador - UNIFACS.

Miranda, Vanessa Santos da Paixão

Gestão municipal: uma análise do papel da auditoria interna na Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania de Camaçari-BA. / Vanessa Santos da Paixão Miranda. - Salvador, 2022.

119 f. : il.

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS - Universidade Salvador -, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Vaner José do Prado.

1. Direito. 2. Gestão Municipal. 3. Administração Pública. 4. Auditoria Interna. 5. Política Nacional de Assistência Social. I. Prado, Vaner José do, orient. II. Título.

CDD: 340

VANESSA SANTOS DA PAIXÃO MIRANDA

GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA AUDITORIA INTERNA
NA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA DE CAMAÇARI-
BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Pública (PPGDGPP) da UNIFACS - Universidade Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito, Governança e Políticas Públicas, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Vaner José do Prado – Orientador _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS – Universidade Salvador
UNIFACS - Universidade Salvador

Mônica Matos Ribeiro _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Salvador - Unifacs

Lívia da Silva Modesto Rodrigues _____
Doutora em Geologia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, _____ de _____ de 2022.

Dedico este trabalho às minhas filhas Nayla e Malu, para que elas cresçam vendo em mim uma inspiração para também ressignificarem os desafios da vida, transformando-os em degraus de superação e vitórias.

AGRADECIMENTOS

Gratidão imensurável a Deus, por me permitir inspiração da Espiritualidade, seguindo a intuição para investir neste projeto de mestrado. Foi a minha melhor decisão para o ano de 2021!

Enquanto amamentava meu bebê recém-nascido, assistia às aulas on-line. Foi um desafio que me fortaleceu, além de ter potencializado a certeza do que eu queria: voltar ao ambiente acadêmico, aprender mais e poder fazer a diferença positivamente nas minhas práticas profissionais. E esse recomeço só foi possível por eu ter um grandioso companheiro, com quem divido as responsabilidades com as nossas filhas. Obrigada, Jorge Hilton, pelo apoio de todas as horas! Você foi fundamental para que eu conseguisse cumprir os meus compromissos com os estudos. Obrigada também a você, minha filha Nayla, por ter sido compreensiva todas as vezes em que queria conversar um pouco mais e eu não pude lhe dar atenção, por precisar ficar trancada no escritório estudando!

Agradeço de todo o meu coração aos meus pais, por quem tenho respeito, admiração e a quem devo o gosto pelos estudos. Vocês me encaminharam ao direcionamento mais promissor que alguém pode ter! Aos meus irmãos, por se alegrarem por minhas conquistas, e pelas torcidas constantes.

Agradecimentos, com muito carinho, ao melhor orientador que o Universo poderia enviar para mim: Professor Doutor Vaner do Prado, você é o meu topíssimo! Nunca me esquecerei da sua atenção e cuidado, das suas intervenções valiosas e da sua sensibilidade em conduzir todo o processo, com maestria. E, para melhorar o que já era bom, ainda me presenteou com a Professora Doutora Mônica Ribeiro, como avaliadora interna, quem revolucionou, dentre outras questões, as minhas reflexões sobre a estrutura da dissertação, me fazendo analisá-la mais profundamente, o que resultou num trabalho mais fluido e conectado. Como se não bastasse todo esse arcabouço de regalos, você, Professor Vaner, ainda me brindou com um fechamento de ciclo considerável, por meio do olhar primoroso da Professora Doutora Livia Modesto, quem trouxe considerações significativas para novas buscas sobre a Auditoria Interna, com indicação de referenciais teóricos que tanto enriqueceram a minha pesquisa.

Meus agradecimentos aos demais professores da Unifacs: nas entrelinhas desta dissertação, há as marcas do conhecimento e experiência de cada um deles; à equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, pela acolhida e colaboração durante os longos diálogos; aos colegas da Auditoria, por nossas lutas coletivas e incentivos mútuos de aperfeiçoamento, a fim de ter um setor profissionalmente reconhecido pelos resultados assertivos da gestão da Prefeitura de Camaçari.

RESUMO

Esta pesquisa analisa o papel da Auditoria Interna e suas contribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania de Camaçari-BA (SEDES), no sentido de aprofundar a aplicação de instrumentos de controle e consultoria para o aperfeiçoamento do serviço público, agregando valor para melhoria do sistema de controle, da gestão de risco e da implementação de processos de governança dentro da administração municipal. Nesse contexto, o presente trabalho investigou os fatores que levaram a SEDES a ter avaliações abaixo da média no Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRAS) nos anos de 2017 a 2019. Esse índice faz parte do conjunto de indicadores referenciais utilizados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para mensurar a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados pela Assistência Social dos municípios brasileiros, bem como a estrutura física onde esses serviços são prestados e a equipe técnica que os executa. Desse modo, foi respondida a questão de pesquisa, e averiguou-se de que forma a atuação da Auditoria Interna pode mitigar as fragilidades que culminaram nas notas do IDCRAS de Camaçari e, assim, propõe estratégias de correção para o fortalecimento da gestão municipal e superação dos embates para melhores desfechos nos exames dos próximos anos, que culminarão, inclusive, na garantia de serviços qualificados à população. Para alcançar essa finalidade, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar de que forma o trabalho da Auditoria Interna contribui para o aprimoramento da gestão pública municipal de Camaçari e consequente melhoria do indicador IDCRAS na SEDES, visando maior perenidade aos programas sociais desenvolvidos. Quanto aos métodos, este trabalho tem natureza descritiva/exploratória, com abordagem qualitativa, utilizando estudo de caso da SEDES, explorando os citados indicadores. Os principais resultados obtidos perpassam pela premissa de que, embora a PNAS esteja amparada por leis e apresente um alto grau de padronização dos serviços, a Secretaria em foco não consegue cumprir integralmente o conjunto normativo, e também não alcança os resultados esperados, a exemplo das avaliações IDCRAS insatisfatórias. Esse fenômeno é atribuído a não exploração de suas potencialidades e recursos, pelo fato da SEDES não ter tido ainda Consultoria da Auditoria Interna. Com isso, as proposições para aprimoramento da gestão aqui desenvolvidas são norteadas pelos Princípios Fundamentais que formam o núcleo das Diretrizes Gerais de Auditoria do marco referencial das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Por meio do Planejamento e do Programa de Auditoria, que são suas ferramentas de trabalho, embasadas no Manual de Auditorias Interna do Município, foi recomendado um Plano de Ação, com a finalidade de converter o cenário atual, resultando em uma gestão mais eficiente, se constituindo em políticas de Estado de longo prazo.

Palavras-chave: Gestão Municipal. Auditoria Interna. Política Nacional de Assistência Social.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the role of Internal Audit and its contributions to the Secretariat of Social Development and Citizenship of Camaçari-BA (SEDES), in the sense of deepening the application of control and consulting instruments for the improvement of the public service, adding value to improvement of the control system, risk management and the implementation of governance processes within the municipal administration. In this context, the present work investigates the factors that led SEDES to have below average ratings in the Development Index of the Social Assistance Reference Center (IDCRAS) in the years 2017 to 2019. This index is part of the set of reference indicators used by the National Social Assistance Policy (PNAS) to measure the quality of social assistance services provided by Social Assistance in Brazilian municipalities, as well as the physical structure where these services are provided and the technical team that executes them. Thus, we sought to answer the research question, in order to find out how the performance of the Internal Audit can mitigate the weaknesses that culminated in the IDCRAS scores and, thus, propose correction strategies to strengthen municipal management and overcome the struggles for better outcomes in exams in the coming years, which will even culminate in the guarantee of qualified services to the population. To achieve this purpose, the general objective of this research is to analyze how the work of the Internal Audit can contribute to the improvement of municipal public management and the consequent improvement of IDCRAS at SEDES. As for the methods, this work has a descriptive/exploratory nature, with a qualitative approach, using the SEDES case study, exploring the aforementioned indicators. The main results obtained permeate the premise that although the PNAS is supported by laws and presents a high degree of standardization of services, the Secretariat in focus cannot fully comply with the normative set and, also, does not achieve the expected results, such as the unsatisfactory IDCRAS assessments. This phenomenon can be attributed to the non-exploitation of its potential and resources, due to the fact that SEDES has not yet had an Internal Audit Consultancy. As a result, the proposals for improving the management developed here are guided by the Fundamental Principles that form the core of the General Auditing Guidelines of the reference framework of the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI). Through the Planning and Program, which are Internal Audit tools, based on the Municipal Internal Audit Manual, an Action Plan was recommended to convert the current scenario, resulting in more efficient management, constituting long-term State policies.

Keywords: Municipal Management. Internal Audit. National Social Assistance Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo das políticas públicas.....	35
Figura 2 - Princípios da Auditoria Interna segundo ISSAI 100	43
Figura 3 - Gestão territorializada do CRAS	55
Figura 4 - Articulação da rede de proteção social básica no CRAS.....	57
Figura 5 - Organograma CGM	65
Figura 6 - Organograma Diretoria SUAS.....	75
Figura 7 - Produtos da Consultoria para a SEDES	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da Análise conceitual.....	22
Quadro 2 - Síntese da Análise documental.....	23
Quadro 3 - Administração Pública Gerencial X Administração Pública Societal	36
Quadro 4 - Dimensão Estrutura Física	60
Quadro 5 - Dimensão Recursos Humanos.....	61
Quadro 6 - Dimensão Serviços e Benefícios.....	62
Quadro 7 - Fundamentos e princípios constitucionais utilizados na Auditoria Interna de Camaçari.....	67
Quadro 8 - Caracterização dos CRAS de Camaçari	79
Quadro 9 - IDCRAS SEDES	80
Quadro 10 - NOB/SUAS (2012) X Estrutura Física da SEDES (2022).....	90
Quadro 11 - NOB/SUAS (2012) X Recursos Humanos da SEDES (2022).....	90
Quadro 12 - NOB/SUAS (2012) X Serviços Socioassistenciais da SEDES (2022)	91
Quadro 13 - Planejamento de Auditoria.....	99
Quadro 14 - Programa de Auditoria	101
Quadro 15 - Plano de Ação para a SEDES.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
GSUAS	Gestão do Sistema Único de Assistência Social
IDCRAS	Indicadores de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
SUAS	Sistema único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS.....	21
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PERSPECTIVAS E ABORDAGENS 25	
3.1 BREVE HISTÓRICO.....	25
3.2 REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E REFORMA DO ESTADO	27
3.3 MODELOS DA GESTÃO PÚBLICA	29
3.3.1 Gestão Patrimonial.....	29
3.3.2 Gestão Burocrática.....	31
3.3.3 Gestão Gerencial.....	32
3.3.4 Gestão Societal	33
4 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E AUDITORIA INTERNA APLICADA AO SETOR PÚBLICO	38
4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	38
4.1.1 Conceito, tipos e princípios gerais da auditoria interna	40
4.3 AVALIAÇÃO E CONSULTORIA DA AUDITORIA INTERNA COMO PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA	45
5 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	51
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SUAS E SUA TIPIFICAÇÃO.....	51
5.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO IDCRAS: CONCEITO, FINALIDADES E METODOLOGIA.....	54
6 O CENÁRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI.....	64
6.1 BREVE CONTEXTO ADMINISTRATIVO.....	64
6.2 CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO E AUDITORIA INTERNA	65
6.3 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA (SEDES)	70
6.3.1 Estrutura administrativa	70
6.3.2 A Diretoria do SUAS	74
6.3.3 A Vigilância Socioassistencial como principal setor de controle interno da SEDES	76
6.4 INDICADORES DE DESEMPENHO NO MUNICÍPIO	78
6.4.1 Parecer da Vigilância Socioassistencial sobre o IDCRAS	84
7 PROPOSIÇÕES: AÇÕES ASSERTIVAS, VISANDO O APRIMORAMENTO DO IDCRAS DA SEDES	89
7.1 DO DIAGNÓSTICO/CONSTATAÇÃO	89
7.2 DA PERSPECTIVA DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA	92

7.3 PROGRAMA E PLANEJAMENTO DE AUDITORIA PARA O APRIMORAMENTO DO IDCRAS NA SEDES, COM ÊNFASE NAS NORMAS DE AUDITORIA APLICADAS AO SETOR PÚBLICO	97
8 CONCLUSÃO.....	111
8.1 LIMITES DO ESTUDO	114
8.2 POSSIBILIDADES FUTURAS	114
REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

De forma genérica, pode-se descrever a Administração Pública Brasileira como sendo um instrumento que visa atender ao interesse público e às necessidades sociais de uma determinada população, em um determinado território. Para essa finalidade, utiliza-se da estrutura administrativa, assim como dos meios que a legislação permite. Nessa conjuntura, administrar é muito mais que executar serviços, é governar buscando o bem comum. Para tanto, é necessário à gestão pública assessoramento competente para condução dos trabalhos, a fim de melhor gerir os procedimentos e atender à população, alcançando resultados significativos. E é nesse cenário que a Auditoria Interna se estabelece.

Nesse contexto, a Auditoria do Setor Público ganha especial relevo, sendo considerada fundamental para o fornecimento de informações e avaliações independentes e objetivas relativas à aplicação dos recursos públicos e para a gestão e execução de políticas, programas ou ações públicas, quer aos órgãos de fiscalização, quer aos responsáveis pela governança, quer aos cidadãos em geral (INTOSAI, 2013).

Para o aperfeiçoamento da condução do trabalho, normas e diretrizes profissionais são essenciais à credibilidade e qualidade do setor. É por esse motivo que são utilizadas as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que visam promover a realização de auditorias independentes e eficazes pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) (INTOSAI, 2013).

No tocante à gestão e execução de políticas públicas, no âmbito da Auditoria Interna Municipal, ela assume um importante papel ao assegurar a efetividade dos controles internos dessas execuções, por meio da avaliação e também da consultoria aos órgãos implementadores. No caso deste trabalho, será desenvolvido estudo na área da política pública voltada à Assistência Social.

A legislação que dispõe sobre a organização da Assistência Social está centrada na Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei nº 8.742/93: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre sua organização, reconhece as políticas sociais como políticas públicas de seguridade social não contributiva, que é dever do Estado e direito amplo do cidadão que dela necessitar, por

meio de conjunto de ações de iniciativa pública e também provocadas pela sociedade, a fim de ter garantias do atendimento às suas necessidades básicas.

Após promulgação da LOAS, teve-se como resultado da articulação em rede dos movimentos sociais a própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004. Ela transpõe o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 2003, que apontou como principal propósito a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requisito essencial para a efetividade da Assistência Social como política pública de direitos e cidadania, em consonância com a Constituição Federal e com as normas gerais inscritas pela União. Delas, em especial, a de “transformar, por meio de definições, princípios e diretrizes que norteiam sua prática tão necessária ao enfrentamento das crescentes demandas sociais e dos compromissos políticos assumidos”. (PNAS, 2004).

Compreende-se, portanto, que a configuração institucional da PNAS é pautada no SUAS. É ele o responsável por regular e organizar em todo o País serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, por meio de um sistema que foi idealizado para ser desenvolvido de forma descentralizada e participativa. Descentralizada no sentido de afastar do centro, de um único poder decisório, viabilizando a distribuição de competências entre as pessoas diretamente envolvidas com determinadas ações e setores. E participativa, por incentivar a presença atuante da população junto à Administração Pública.

Para este estudo, abordar a Política Nacional de Assistência Social é trazer para a discussão e debate uma importante concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, conquista alcançada com intensas lutas, por meio de reivindicações coletivas. As manifestações da sociedade são um impulsionador para implementação de políticas públicas, com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais: e com essa finalidade a Assistência Social foi estabelecida.

Da mesma forma, mas com atuação específica, está a Auditoria Interna, também alicerçada pela nossa Carta Magna, criada não apenas com a finalidade de verificação da legalidade dos atos da União, dos Estados/Distrito Federal e Municípios. As suas atividades envolvem igualmente a avaliação da eficiência e da efetividade das políticas públicas, de modo a “tornar-se um órgão parceiro do gestor na promoção da qualidade na gestão pública, e não apenas aquele que aponta e pune irregularidades”. (OLIVIERI, 2010). Se o controle social inexistente ou é improdutivo, muitas vezes quem faz esse papel junto à gestão pública é a própria Auditoria Interna Governamental.

É nesse contexto e com essas motivações que se busca verificar neste estudo o papel da Auditoria Interna para o aprimoramento da gestão municipal de Camaçari¹, mais especificamente por meio da modalidade consultoria², a fim de acompanhar as políticas públicas da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania de Camaçari (SEDES) quanto à qualidade da sua execução baseada nas avaliações do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRAS) dos anos de 2017 a 2019.

Esse indicador é de extrema importância para a avaliação da Política de Assistência Social. Trata-se de uma referência utilizada por ela mediante o Ministério da Cidadania, para mensurar a qualidade dos seus serviços prestados nos municípios brasileiros, bem como a estrutura física onde esses serviços são prestados e a equipe técnica que os executa. Foi criada devido à necessidade de nortear os caminhos para o aprimoramento da implementação da Política de Assistência Social do Brasil

Nesse viés, o trabalho de consultoria da Auditoria Interna pode ser um importante proponente a adicionar valor à unidade examinada e às políticas públicas sob sua responsabilidade, porque esse gênero, por focar mais em assessoramento, aproxima tecnicamente o gestor do auditor interno e, com isso, pode fomentar mais facilmente avanços dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão municipal. Isso é possível porque o formato de consultoria oferecido pela Auditoria Interna consiste em estudar a necessidade da Secretaria solicitante e construir as soluções em conjunto com as equipes técnicas.

Nessa perspectiva, entende-se como necessário investigar possíveis formas em que a Auditoria Interna pode ser uma ferramenta indispensável não apenas no controle interno e na fiscalização dos atos da administração pública municipal, mas principalmente no direcionamento à alta administração, com o intuito de respaldar as operações de cada unidade, isto é, de cada Secretaria: é essa a incumbência principal da consultoria, que está dividida em assessoramento, treinamento e facilitação.

Observando-se esse contexto, a SEDES foi a escolhida para essa busca, devido à concentração de políticas públicas em um quantitativo expressivo de serviços e benefícios

¹ Camaçari é um município da Bahia. Faz parte da região metropolitana de Salvador. Popularmente é conhecido como "Cidade Industrial", por abrigar o Polo Industrial de Camaçari.

² A consultoria é um serviço da Auditoria Interna Governamental e previsto a partir da Instrução Normativa CGU nº 3/2017. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf. Acesso em: 02 abr. 2022.

concedidos à população camaçariense todos os dias. Ademais, até o momento, não usufruiu do assessoramento da Auditoria Interna. No município de Camaçari, ela foi instituída com a incumbência de promover a proteção social a todos que dela necessitarem, a exemplo das pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Cabe ao órgão também aprimorar os fundamentos da cidadania, por meio de acesso a programas que possibilitem usufruto do direito à inclusão social, utilizando seus equipamentos com eficiência, para alcançar o maior número de cidadãos possível.

Assim, muito embora a Política de Assistência seja tipificada, isto é, detalhadamente padronizada e regida em sua completude por leis, normatizações e orientações técnicas que definem e guiam a sua atuação no território brasileiro, muitos municípios ainda têm dificuldade em desenvolver integralmente o trabalho, assim como para nivelar sua prática com a regulamentação. E essa é a circunstância encontrada em Camaçari, que, mesmo sendo um município de grande porte e gestão plena, ou seja, teoricamente apto a ofertar todos os benefícios socioassistenciais constantes na Política de Assistência Social, apresentou notas abaixo da média no IDCRAS dos anos de 2017, 2018 e 2019 referentes à estrutura física, recursos humanos e serviços.

Cabe elucidar que, desde o ano de 2015, o Governo Federal avalia os municípios brasileiros que dispõem de uma Secretaria que atue com a Política de Assistência Social, atribuindo nota de 0 a 5 à qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população, através do IDCRAS e do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (IDCREAS).

Destaca-se que o IDCRAS é o foco deste trabalho. Ele se refere à Proteção Social Básica, enquanto o IDCREAS se refere à Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica é um importante instrumento que tem a finalidade de “apoiar as famílias e os indivíduos na ampliação de sua proteção social, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida”. (BRASIL, 2015). É ela quem administra o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), considerado como “porta de entrada” do cidadão à Assistência Social, visto que é o principal equipamento público que concede os serviços, programas e benefícios, a fim de prevenir situações de risco, inclusive, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários.

No processo de avaliação, que corresponde às três dimensões aqui citadas: estrutura física, serviços socioassistenciais e recursos humanos, o IDCRAS é analisado tanto em seus

aspectos qualitativos quanto quantitativos, apreciando os servidores municipais que compõem as equipes, assim como a qualidade dos serviços prestados e os benefícios que são concedidos aos cidadãos.

No caso do município de Camaçari, as avaliações mais críticas são alusivas aos serviços, que correspondem às atividades desenvolvidas nas unidades CRAS junto ao cidadão cadastrado pelo Cadastro Único, que passa a ser intitulado pela Política de Assistência como usuário e beneficiário. Importante salientar que os resultados IDCRAAS de 2020 a 2022 ainda não foram publicados pelo Governo Federal.

Diante do exposto, busca-se responder o problema da pesquisa: como é possível melhorar o indicador IDCRAAS do município de Camaçari, utilizando-se dos fundamentos e princípios contidos nos trabalhos da Auditoria Interna?

Para alcançar esse desafio, o objetivo geral desta pesquisa é analisar de que forma o trabalho da Auditoria Interna pode contribuir para o aprimoramento da gestão pública municipal de Camaçari e consequente melhoria do indicador IDCRAAS na SEDES, visando maior perenidade aos programas sociais desenvolvidos.

Assim, visando fazer frente a esse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar os princípios da gestão pública brasileira.
- b) Contextualizar as práticas de Auditoria Interna e o fortalecimento do Sistema de Controle Interno aplicados ao setor público.
- c) Analisar a proposição de políticas públicas da SEDES à luz da atual Política Nacional de Assistência Social.
- d) Avaliar os indicadores de desempenho aplicados aos serviços de assistência social (IDCRAAS) com fulcro nas ações de controle da Auditoria Interna.
- e) Propor ações assertivas, visando o aprimoramento do IDCRAAS da SEDES.

A principal motivação para defender este projeto de pesquisa é a investigação acerca da relevância da Auditoria Interna para a administração pública municipal, visto que a execução do seu trabalho garante mais transparência e precisão quanto às informações da gestão, efetividade do Sistema de Controle Interno, além de fomentar o aprimoramento institucional. Entretanto, no município de Camaçari, a categoria ainda não tem em plenitude seu potencial de transformação da gestão explorado. A sua subutilização culmina em gastos públicos excessivos,

processos executados com inconsistências, projetos e programas realizados sem acompanhamento e políticas públicas implementadas com incongruências.

Inserida no contexto dessa realidade, está a SEDES, a pasta que mais executa políticas públicas em toda a Prefeitura de Camaçari, porém sem, até o momento, desfrutar da assessoria da Auditoria Interna. Sendo assim, havendo um estudo que investigue as causas da fragilidade da Secretaria, pode também haver possibilidade de prevenção de riscos à gestão, como perda de recurso. E o insucesso na avaliação IDCRAS é inclusive um potencial motivo de cautela, visto que o não atingimento de metas estabelecidas pelo Governo Federal pode ocasionar corte no repasse de recursos. Esse alerta talvez possa provocar nos gestores públicos maior senso de responsabilidade para com o seu papel diante da população, além do despertar da percepção de que o trabalho da Auditoria Interna pode fortalecer o seu gerenciamento.

Em quase uma década de existência formal da Auditoria Interna no Município, até então não houve nenhum trabalho focado em avaliação e consultoria à SEDES, o que pode ser considerado uma falta de oportunidade de promover na Secretaria colaboração para a tomada de determinadas decisões. Quando não há execução coerente do trabalho dos agentes públicos, além do risco de lesão ao erário, com o prejuízo do princípio da economicidade, há também ineficiência e conseqüente dano aos cidadãos.

Outro elemento importante é refletir a respeito de que, quando a administração pública não atinge seus resultados, todo o investimento da população terá sido mal-empregado e, mais grave, na Política de Assistência Social, teremos usuários sem o usufruto do seu direito à promoção da autonomia e conseqüente reconstrução da sua vida, tanto no âmbito social quanto no econômico. Pertinente atentar a essa questão porque habitualmente a Assistência Social é confundida com assistencialismo, até mesmo pelos próprios servidores do ramo. Entretanto, enquanto o assistencialismo promove uma necessidade apenas momentânea, a Assistência Social atende e acompanha os indivíduos e sua família, com intuito da promoção da autonomia para a construção de uma vida digna.

Desse modo, as políticas públicas são parte da vida social, econômica e política de um povo. É por meio da sua implementação que é possível garantir não apenas qualidade de vida às pessoas como também a efetivação dos seus direitos assegurados pela Constituição do Brasil. Sendo assim, uma secretaria municipal que lida diretamente com essa incumbência deve ter exploradas suas capacidades em sua completude, através dos seus equipamentos e de suas equipes técnicas. Embora a implementação e a execução das políticas públicas da Assistência

Social tenham legislação e normas técnicas que a organizem, é preciso ter também um acompanhamento por parte de servidores públicos cuja incumbência é zelar pelo cumprimento das legislações, normatizações e metas, conferindo a legitimidade das ações administrativas, como é o caso da Auditoria Interna.

O acesso às notas IDCRAS de Camaçari chamou a atenção e foi decisivo para escolha da Secretaria, a fim de compreender suas estruturas e ações, estudando a possibilidade de reversão do quadro atual. Oportuno destacar que o IDCRAS se configura num grande avanço ao País, pois além de demonstrar o nível qualitativo em que se encontram os municípios quanto ao estabelecimento de políticas públicas, se efetivas ou não, alerta a gestão municipal quanto à possibilidade de perda de recursos se não houver revisão de suas práticas. Visto isso, ressalta-se que a temática deste trabalho traz, inclusive, relevância ao Sistema de Controle Interno³ do município de Camaçari e, principalmente aos gestores públicos municipais, quanto à conscientização de melhor usufruto do que os órgãos de controle podem oferecer, já que são instrumentos que direcionam a gestão para a utilização apropriada das verbas públicas e consequentes prestações de contas.

Nesse viés, a contribuição deste estudo pode ser de grande valia para o meio acadêmico, por trazer a realidade de um município baiano, a partir de fundamentos técnicos que podem impactar positivamente a vida dos munícipes. Além disso, pode incentivar outros profissionais a investigarem o funcionamento da Política de Assistência Social em outras localidades. Sobretudo, a contribuição mais esperada é para a Prefeitura de Camaçari, mais especificamente para a SEDES, para que suas práticas de governança, isto é, a direção da sua forma de governar, objetivem a coletividade e estejam sempre pautadas em métodos que aperfeiçoem o trabalho dos profissionais, viabilizando qualificação às suas técnicas.

Esta dissertação está dividida em oito capítulos. O primeiro consiste nesta introdução; o segundo aborda os métodos e procedimentos utilizados para o alcance dos resultados esperados; o terceiro capítulo versa sobre a contextualização da administração pública brasileira; o quarto capítulo traz os preceitos constitucionais no contexto do Sistema de Controle Interno, com destaque à Auditoria Interna e detalhamento das modalidades da sua atuação e importância à gestão pública; o quinto dedica-se à Política de Assistência Social do Brasil: da breve contextualização histórica, perpassando pela sua criação e estabelecimento do universo

³ É um sistema orgânico, constituído pelas várias unidades técnicas que atuam de forma integrada e sob a orientação normativa e supervisão técnica de um órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão ou à entidade em cuja estrutura administrativa a unidade esteja integrada (TCU, 2009).

IDCRAS, com aprofundamento das suas peculiaridades. O sexto capítulo concentra-se no Município de Camaçari: cita o contexto administrativo da estrutura geral da Prefeitura, com ênfase na Controladoria, que é a lotação original dos auditores internos, e na Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, com apresentação dos seus principais setores e respectivas incumbências, seguidos da descrição aprofundada dos indicadores IDCRAS dos anos de 2017, 2018 e 2019, juntamente ao parecer técnico da Coordenadoria de Vigilância Socioassistencial, por meio da utilização da Técnica Brainstorming com 100% das servidoras do setor. O sétimo capítulo apresenta as proposições de melhorias na qualidade da governança da Secretaria, por meio dos principais instrumentos de trabalho da Auditoria Interna: Programa e Planejamento de Auditoria, contendo sugestão de Plano de Ação desenvolvido para sanar as inconformidades da SEDES e, conseqüentemente, aprimorar a gestão, melhorando os resultados IDCRAS. Por fim, no oitavo capítulo, estão as considerações finais da pesquisadora.

2 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Este trabalho possui natureza descritiva/exploratória, conforme Pádua (2016), para a qual essa orientação busca esclarecer fenômenos ainda pouco conhecidos ou que, devido ao grau de complexidade, fragmentação e interligações, não estejam ainda muito claros.

Dessa forma, buscar como referência uma secretaria municipal que atua com políticas públicas e que tem certa dificuldade de alcançar metas estabelecidas nacionalmente foi o melhor ensejo de estudar as possibilidades de a Auditoria Interna construir, junto às equipes da gestão e de servidores em geral da SEDES, o aperfeiçoamento das políticas públicas e do seu gerenciamento, assistindo a Secretaria no processo de desenho ou de redesenho dos seus programas.

A análise minuciosa das avaliações IDCAS de 2017 a 2019 serão fundamentais para compreender as notas nas especificações de estrutura física dos CRAS, onde os usuários são atendidos; recursos humanos, ou seja, o quantitativo e caracterização da equipe técnica que atua nos equipamentos da Secretaria; e serviços socioassistenciais concedidos à população, a fim de perceber qual dessas dimensões encontra-se fragilizada e por que assim se encontra, para então melhor compreender de que forma a consultoria da Auditoria Interna pode auxiliar na melhoria dessas notas que estão abaixo da média esperada de um município de grande porte.

A estratégia metodológica utilizada foi o estudo de caso, que pode abarcar também as modalidades de pesquisas qualitativas. Esse modelo consiste no “estudo de um caso particular, mas sendo representativo de uma população e significativo” (MEDEIROS, 2019, p. 27). Como citado anteriormente, as múltiplas habilidades do trabalho da Auditoria Interna ainda não são incentivadas no Município. E o trabalho de consultoria é uma delas. Essa modalidade vem ganhando espaço no cenário brasileiro, sendo, inclusive, referendada pela Controladoria Geral da União. Nesse contexto, serão estudadas as possibilidades de a Auditoria Interna de Camaçari, utilizando as ferramentas peculiares do seu trabalho, contribuir para a superação de resultados IDCAS insatisfatórios que perduram por quatro anos.

A construção da pesquisa está alicerçada pelo método qualitativo, que é um tanto pertinente ao contexto aqui proposto quanto à evidenciação do trabalho da Auditoria Interna e sua viabilidade de aperfeiçoamento do serviço público. As informações coletadas, além de aprofundar um viés específico da atuação desse setor, irá descrevê-lo e fundamentá-lo a partir do trabalho de campo na SEDES, com diálogos com as equipes e aplicação da Técnica

Brainstorming com a Coordenadoria de Vigilância Socioassistencial. Esse método também é o que se adequa para melhores resultados para a Secretaria Municipal que foi escolhida, já que oportuniza as pesquisas mais subjetivas, por envolver pessoas, valorizando-as, assim como o seu contexto sociocultural. De acordo com Minayo (1995, p. 21-22):

a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Durante esse processo de construção e análises, foram desenvolvidas três etapas para a sua operacionalização:

- a) Etapa conceitual: construída com base teórica, conforme síntese descrita no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Síntese da Análise conceitual

TEMA GERAL	ESPECIFICAÇÃO	AUTOR/ANO
Administração Pública Brasileira/ Redemocratização do Estado	Conceito e Classificação/ Direitos sociais	Bresser Pereira (2002)
Administração Pública Brasileira	Entre o Gerencialismo e a Gestão Societal	De Paula (2005)
Políticas Públicas	Categorização quanto ao ciclo das políticas públicas	Secchi (2013)
Aprimoramento das Políticas Públicas	Burocratas em nível de rua	Lotta (2012)
Preceitos constitucionais e Auditoria Interna	Conceito, tipos e princípios gerais da Auditoria Interna	Attie (2011)
Auditoria Interna	Evolução da Auditoria Interna	Almeida (2012)
Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).	Princípios e fundamentos instituídos	INTOSAI (2013)

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Aqui obteve-se que o Estado democrático de direito conquistado a partir de movimentos sociais e lutas incansáveis oportuniza à população perspectivas de melhor qualidade de vida social, econômica e moral. E, paralelo a essa constatação, está a Auditoria Interna, como instituição formal e referenciada na área de controle, avaliação e assessoramento, representando, dentro da Administração Pública, a participação cidadã, contribuindo também para a consolidação da democracia brasileira com o fortalecimento do Sistema de Controle Interno municipal.

b) Etapa documental: construída com base em documentos da Prefeitura Municipal de Camaçari, conforme síntese descrita no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Síntese da Análise documental

TEMA GERAL	ESPECIFICAÇÃO	AUTOR/ANO
Regimento Interno da Controladoria	Conjunto de regras estabelecidas pela Controladoria para regulamentar o seu funcionamento.	CGM (2007)
Manual da Auditoria Interna de Camaçari	Documento que fundamenta os trabalhos realizados pela Auditoria Interna.	CGM (2017)
Regimento Interno da SEDES	Conjunto de regras estabelecidas pela SEDES para regulamentar o seu funcionamento.	SEDES (2020)
Organograma da SEDES	Setores e cargos da Secretaria	SEDES (2021)
Relatório de Gestão da SEDES	Setores e serviços socioassistenciais	SEDES (2020/2021)
Organograma da SEDES	Setores e cargos	SEDES (2021)
IDCRAS Nacional	Índice de desenvolvimento IDCRAS: conceito, finalidades e metodologia.	Ministério da Cidadania (2015)
IDCRAS SEDES	Dimensão de Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços Socioassistenciais.	Ministério da Cidadania (2017/2018/2019)

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Aqui obteve-se que os setores de controle são subutilizados na Prefeitura de Camaçari. E essa falha administrativa já ocasionou prejuízos ao erário: o fracasso nas avaliações IDCRAS são um bom exemplo disso, visto que médias baixas podem resultar em bloqueio de repasse de recursos federais aos municípios, e poderiam ter sido evitadas se acompanhadas por órgão de controle.

c) Análise empírica: ocorreu com a busca de dados de campo e validada pela equipe técnica da SEDES, por meio da aplicação da Técnica de Brainstorming estruturado, conforme (Prazeres 1996). Esta técnica permite apoiar a coleta de ideias ou pareceres sobre determinado tema, nesse caso o indicador IDCRAS da SEDES. A técnica foi aplicada a servidoras do setor de Vigilância Socioassistencial. Após essa etapa, obtiveram-se respostas com a interlocução aplicada a 100% da equipe: quatro servidoras, das quais três são concursadas e uma exerce cargo comissionado. Esse é um departamento estratégico da SEDES, é o que realiza monitoramentos com as Coordenadorias, e estratificação do IDCRAS em Camaçari, analisando as suas três dimensões avaliativas: estrutura física, recursos humanos e serviços socioassistenciais.

Depois da sessão de Brainstorming, foram realizadas as anotações mais relevantes de cada participante e compilados os dados, utilizando-se da metodologia da análise de conteúdo,

partindo-se de três pontos chaves: convergências, divergências e exceções. Assim, a partir das anotações, foram feitas as transcrições das participações e das percepções deixadas, as quais foram organizadas para a análise. A metodologia de Análise de Conteúdo seguiu o modelo tradicional de Bardin (1977, p. 42), que define como sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das falas, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos sobre às condições de produção/recepção (variáveis inferidas).

Por fim, as proposições de melhorias na atuação da Secretaria, com base na consultoria da Auditoria Interna e suas ferramentas de trabalho, com a finalidade de superar as próximas avaliações do IDCRAS. Aqui obteve-se que a Vigilância Socioassistencial, embora tenha respaldo no próprio Regimento Interno da Secretaria, onde consta que a ele compete: “coordenar e apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas”, tem dificuldades quanto ao retorno das orientações técnicas às equipes, visto que a prioridade de atuação na SEDES está voltada para entrega dos benefícios eventuais, impactando diretamente nas notas IDCRAS, visto que os serviços socioassistenciais não têm sido executados conforme Orientações Técnicas amparadas pela Lei Orgânica da Assistência Social.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PERSPECTIVAS E ABORDAGENS

Nesta seção, após breve histórico para contextualização da temática, serão apresentadas considerações sucintas acerca da reforma do Estado e redemocratização, seguidas da evolução dos principais modelos de administração pública, considerando os três básicos: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, além de uma quarta referência: Societal, mais atual e ainda em processo de implementação, destacando importantes tendências recentes no governo do Brasil. Serão analisados sua forma de funcionamento e impactos na sociedade.

3.1 BREVE HISTÓRICO

Abordar o histórico da Administração Pública Brasileira é, antes mesmo de adentrar as especificidades nacionais, rememorar o período do absolutismo, quando o poder era concentrado em uma pessoa apenas, nesse caso, o rei. As decisões eram tomadas de acordo unicamente ao seu ponto de vista, num formato despótico de poder irrestrito.

Após esse período, a proposta de tripartição do poder, oriunda de Montesquieu⁴, na qual a autoridade estatal deveria ser separada em três esferas. Nesse formato, a proposta era que o governo pudesse se tornar legítimo e bem estruturado, além de ter a garantia de não haver abusos de poder. E, resumidamente, dessa forma se constituíram os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que, inclusive, foram recepcionados pela atual Constituição Federal Brasileira.

No Brasil, a Constituição (1988) adotou logo em seu Art. 2º: “São poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Trata-se de uma cláusula pétrea, ou seja, não pode ser retirada do nosso ordenamento jurídico. E aqui neste debate o foco é o poder Executivo, visto que é o que hipoteticamente executa as leis e administra o estado. Referir-se ao poder Executivo é referir-se à Administração Pública. No caso do Brasil, contando com o sistema de estado federativo, no qual o funcionamento acontece por três esferas: federal, estadual/distrital e municipal, cujos chefes são, respectivamente, presidente, governador e prefeito.

Para Meirelles (2010), administração pública é o conjunto de órgãos instituídos para a realização dos objetivos do governo em sentido material. É também o conjunto das funções

⁴ Filósofo francês e político iluminista.

necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional. E é, ainda, a ação perene e sistemática, legal e técnica, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Numa visão ampla, sendo a Administração Pública um conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e essencialmente humano organizados e indispensáveis para efetivar as decisões políticas, infere-se que o aparelho do Estado é competentemente organizado para prestação dos serviços aos quais se propõe, com finalidade de satisfazer as necessidades da sociedade. Por isso, por todo esse dinamismo natural da vida humana, e suas demandas variáveis, é que a Administração Pública precisa se manter em contínua evolução.

Tendo a Administração Pública o poder de gestão do estado, seu funcionamento carece de legislações e normas. Dentro desses atributos, há regras que constituem os seus princípios básicos. E estão presentes no Art. 37 da Constituição. Esses princípios são levados em conta também quando da implementação das políticas públicas e influenciam a base da gestão pública brasileira. São eles: Legalidade, que determina ao servidor público fazer apenas o que está previsto na lei, conforme determinações estabelecidas; Impessoalidade, que estabelece o tratamento igualitário aos cidadãos; Moralidade, que estabelece padrões éticos esperados na vida social; Publicidade, que estabelece a divulgação dos atos da Administração Pública, tem a ver com a transparência, e Eficiência, que busca os melhores resultados com menores custos.

A Administração Pública tem como objetivo trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra. Nela estão duas atividades distintas, como a superior de planejar e a inferior de executar. “Administrar significa não só prestar serviço como também executá-lo, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.” (DI PIETRO, 2010, p. 44).

Comparativamente, podemos dizer que Governo é atividade política e discricionária; a Administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; Administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (MEIRELLES, 2010, p. 66).

Sendo a Administração Pública um composto de setores, atribuições, serviços e pessoas que ali estão para trabalhar em prol das necessidades sociais, importante salientar que em todas as áreas de atuação de seus órgãos o que deve prevalecer é a gestão dos interesses públicos. Devido a esses fatores, junto à aproximação popular das gestões, no intuito de fiscalizá-las, independentemente de partido político-partidário, a Administração Pública passa por processos evolutivos constantes: quanto mais o cidadão cobrar, mais o governo tenderá a melhorar suas práticas. E essa é uma das motivações pelas quais o Estado sofreu e vem sofrendo inúmeras reformas, a começar pelo processo de redemocratização.

3.2 REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E REFORMA DO ESTADO

É sabido que o processo de reforma e redemocratização do Estado brasileiro teve início com o fim do período militar. Segundo Abrucio (2007), naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia um aggiornamento da gestão pública. Entretanto, a principal preocupação dos atores políticos na redemocratização foi tentar corrigir os erros cometidos pelos militares, dando pouca importância à necessidade de se construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios históricos.

Para combater o legado do regime militar, as mudanças mais profundas vieram com a Constituição de 1988. Os constituintes mexeram em várias questões atinentes à administração pública. Entre essas, três conjuntos de mudanças podem ser destacados: em primeiro lugar, a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade; a descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2007).

A nossa atual Constituição apontou uma nova perspectiva de vida em sociedade, a partir da volta da democracia no País, inclusive a possibilidade de, após trinta anos, poder escolher o Presidente. Foi idealizada para garantir o funcionamento do Estado para os cidadãos, assim como o início da efetivação dos seus direitos fundamentais. Trata-se de um marco para a redemocratização brasileira após a ditadura militar. O propósito de seu texto incorpora os

direitos sociais, culturais, econômicos e principalmente políticos, que foram interrompidos anteriormente.

Junto à redemocratização, a Administração Pública tomou novo rumo. Enquanto o regime autoritário intensificou problemas históricos na gestão pública: não havia, por exemplo, responsabilização dos gestores, muito menos sistema de controle e prestação de contas à sociedade. Com a volta de democracia, vieram também inovações como a necessidade de reformar a Estado, para melhor servir a sociedade, se aproximando das suas reais necessidades.

Para Bresser-Pereira (2009), a reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos - os que se relacionam à promoção da governabilidade -, econômicos e administrativos -aqueles que visam aumentar a governança. Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar governança ou capacidade de governar- a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade- as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores.

E assim tem sido. Os cidadãos brasileiros vêm aumentando seu nível de exigência. Estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública nem sempre corresponde às demandas que são apresentadas aos governantes eleitos. O agravante é que os recursos se tornam mais escassos quando a Administração Pública é ineficiente.

O autor enfatiza que há, porém, uma razão mais ampla para o interesse que a reforma do Estado, e particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público ou da coisa pública (*res publica*) contra as ameaças de sua “privatização”.

A proteção do Estado, à medida que este corresponde à *res publica*, é um direito básico de cada cidadão que, finalmente, no último quartel deste século, começou a ser definido — um direito que poderíamos chamar de “direitos públicos” (no plural). No século XVIII, os filósofos iluministas e as cortes britânicas definiram os direitos civis que, no século seguinte, foram introduzidos pelos políticos liberais (na acepção europeia), nas Constituições de todos os países civilizados. No século XIX foram definidos os direitos políticos, o direito ao sufrágio universal principalmente, que no seu final foram generalizados devido ao esforço dos democratas. Nesse

mesmo século XIX, os socialistas definiram os direitos sociais que, na primeira metade do século XX, foram introduzidos nas Constituições de todos os países (BRESSER-PEREIRA, 2009).

As modalidades surgiram sucessivamente ao longo do tempo, em momentos distintos e características peculiares, mas isso não significa que abandonam definitivamente determinadas características. Na transição de um modelo para o outro, os resquícios do anterior tendem a permanecer por algum tempo. A seguir, os quatro modelos históricos de Administração Pública no Brasil.

3.3 MODELOS DA GESTÃO PÚBLICA

A Administração Pública constantemente sofre transformações. Conforme evolução social, ela vai se aprimorando. Quanto antes o absolutismo imperava, culminando num modelo patrimonialista, com extrema concentração de poder, no qual um pequeno grupo detinha riquezas e regalias; o modelo burocrático que o sucedeu trouxe regras e processos para autoridades, governantes e agentes públicos. E seu foco era excessivamente no controle. Ambos condiziam a um dado momento histórico e cultural.

Entretanto, atualmente, num contexto social onde são abordados explicitamente debates acerca da melhor forma de governar e ser governado, o cenário administrativo vem se abdicando dos procedimentos formalistas e burocráticos para legitimar uma gestão voltada para obtenção de resultados e atendimento dos interesses públicos, caracterizando a gestão gerencial. E a inclusão da sociedade nas decisões políticas, assim como a abertura de espaço para dar voz às Organizações da Sociedade Civil conceituam a Gestão Societal.

A seguir, explanações envolvendo as características de governança de cada forma de gestão citada: Patrimonial, Burocrática, Gerencial e Societal, com ênfase maior nas duas últimas, que são a modalidade mais marcante no governo brasileiro atual, portanto, de interesse peculiar deste trabalho.

3.3.1 Gestão Patrimonial

O termo “patrimonialismo” define a incapacidade do soberano em distinguir o patrimônio público dos seus bens privados, pois são interdependentes, há um desalinhamento dos patrimônios

públicos e privados. Nessa modalidade de gestão, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e seus auxiliares ou servidores possuem *status* de nobreza. A discricionariedade é acentuada. As decisões são embasadas pela sua própria vontade ou ainda, influenciadas por alguma tradição religiosa.

Nepotismo e corrupção são referências marcantes numa administração onde a população não tem poder de fala. Outra característica que definia esse governo junto à sociedade pré-capitalista e pré-democrática era a privatização do Estado, que, era arbitrário, visto que as decisões não seguiam regras ou normas previamente estabelecidas, mas apenas da vontade de quem detinha o poder. Não havia segurança jurídica das decisões tomadas.

A teoria patrimonialista explica que com o surgimento do estado-nação e aumento territorial e populacional, a atividade de administrar esse Estado antigo estava sob a responsabilidade da oligarquia dominante, formada pela nobreza, burocratas e profissionais letrados. Essa administração formada pela elite era financiada pela renda das terras (nobreza) e pelo patrimônio do Estado (burocratas e profissionais letrados), não ficando clara a distinção entre o patrimônio público e privado. Sendo a principal característica do patrimonialismo a utilização de recursos públicos, em sentido amplo, como se privados fossem, na busca dos interesses de determinado grupo (FAORO, 2012).

O termo patrimonialismo é uma forma de organização social, baseada na economia doméstica e uma autoridade tradicional, em uma relação desigual de dominação. Destacam-se três definições da legitimação da sua dominação: burocrático-legal; tradicional; e o carismático. A dominação burocrático-legal é baseada nos diplomas legais, definindo as formas de poder. A dominação tradicional tem o seu poder fundamentado na tradição, hereditária, ligada a privilégio e baseada na pessoa do príncipe. Já na carismática, o poder e autoridade são legitimados pela devoção entre dominados e dominantes.

No Brasil, essa estrutura patrimonialista se encontra presente desde o período colonial e teria sido uma reprodução do sistema montado em Portugal no século XIV, por Dom João I: 'Um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra, e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático.' (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Importante salientar que, embora as características mais acentuadas do período patriarcal não sejam mais a realidade do nosso cenário, há resquícios na população de um período que privilegiou e continua privilegiando uma minoria, a exemplo das promoções públicas de interesse pessoal, atos de improbidade e o próprio nepotismo.

3.3.2 Gestão Burocrática

Enquanto nepotismo e corrupção eram referências marcantes na Gestão Patrimonial, a Burocrática é a instituição administrativa que usa como instrumento os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional para combatê-los.

No Brasil, essa gestão teve origem na década de 1930, por meio da primeira Reforma Administrativa, que foi a reforma Burocrática do governo Getúlio Vargas, evidenciada pela criação do DASP - Departamento de Administração do Serviço Público.

A administração pública burocrática traz, em seu cerne, as ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos. Em contrapartida, surgem disfunções; o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser da administração. Em consequência, o Estado corre o risco de voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. (CHIAVENATO, 2008, p.106).

Esse foi o principal percalço da Administração Pública Burocrática, pois, buscando controlar os abusos praticados no Patrimonialismo, seu excesso de formalidade tornou a gestão ineficiente quanto à capacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Nessa forma de administrar, o Estado concentrou esforços para manter a ordem e administrar a justiça, além da garantia dos contratos e da propriedade. Há também nesse período a aceleração da industrialização brasileira: o Estado passa a assumir um papel central e mais decisivo, intercedendo no setor produtivo de bens e serviços.

Em suma, a implantação da modalidade burocrática foi consequência notória da emergência de um capitalismo moderno no Brasil. Com isso, tendo em vista sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando a alterar a rigidez burocrática.

Observa-se, nesse contexto: uma distribuição de atividades e poderes que visa à execução regular e contínua de certos fins, uma hierarquia de cargos que ordena sistemas de mando e subordinação, registros sob a forma de documentos, o emprego pleno da força de trabalho dos funcionários de escritório em atividades antes consideradas acessórias e, por fim, a administração do corpo funcional segundo regras que podem ser transmitidas e, assim, colocadas sob controle de parte desse próprio grupo. (OLIVEIRA, 2013, p. 20).

A atuação desse modelo de administração foi fundamentada em regulamentos, leis e no controle rígido dos processos, defendendo veemente a separação entre o público e o privado. A prioridade era tornar a Administração mais eficiente e também sem marcas de personalidade. Contava com hierarquia verticalizada e comunicação formal, enfatizando a profissionalização técnica, mas não nos resultados.

Com o tempo, o problema da ineficiência se tornou insustentável. E “a crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também pelo seu regime”. Isto é, havia a necessidade de mudança, de uma administração pública que olhasse para as demandas da população.

3.3.3 Gestão Gerencial

Quando predominou o modelo burocrático, o Estado era muito rigoroso com o sistema normativo e com isso seguir a legalidade era necessário para os governantes. Com a discussões sobre o chamado novo modelo da Administração Pública (*New Public Management*) cujos princípios são gerenciais estavam mais voltados para a eficiência dos serviços públicos e dos atos governamentais, continha a promessa de redução da burocracia excessiva, a fim de manter a capacidade governativa e de resultados do Estado.

Essa modalidade se diferencia da burocrática por seguir os princípios do gerencialismo, ou seja, para chegar aos objetivos, acredita-se que os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – devem enfatizar na profissionalização e no uso de práticas de gestão baseadas no setor privado. É um modelo voltado para os resultados. Da mesma forma são definidas metas para cada órgão. Delega-se mais autonomia na gestão dos recursos, e passa-se a instituir, inclusive, controle dos resultados alcançados. A transparência passa a ser valorizada e é a partir dela que o cidadão passa a ser visto e colocado num patamar de prioridade.

Na modalidade gerencial, o nepotismo e a corrupção não deixaram de existir, mas são mais explícita são controladas, porém novas formas de apropriação privada do patrimônio público surgiram: empresários ainda obtêm subsídios e isenção de impostos; a classe média permanece assegurando para si benefícios; os servidores públicos muitas vezes são ineficientes no trabalho, ou pior, não trabalham.

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990, com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (DE PAULA, 2005).

Segundo Bresser-Pereira (1998a), para alcançar seus objetivos, esse novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal –, foi idealizado para enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Assim, enquanto o projeto político da gestão gerencial enfatiza a eficiência administrativa, se baseando no movimento gerencialista, um outro modelo surge, com foco na participação social, com ideário na dimensão sociopolítica: trata-se da Gestão Societal.

3.3.4 Gestão Societal

Embora se tenha ainda se observa na gestão pública brasileira traços do modelo burocrático convivendo com o modelo gerencial, já são observadas algumas discussões e até mesmo iniciativas, que reforçam a manutenção de uma gestão mais democrática, sendo aquela que se aproxima de um modelo de administração pública societal descrito por De Paula (2005, p.39):

A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública.

De acordo com De Paula (2005), a origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base - CEBs -, inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do Evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um

espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares.

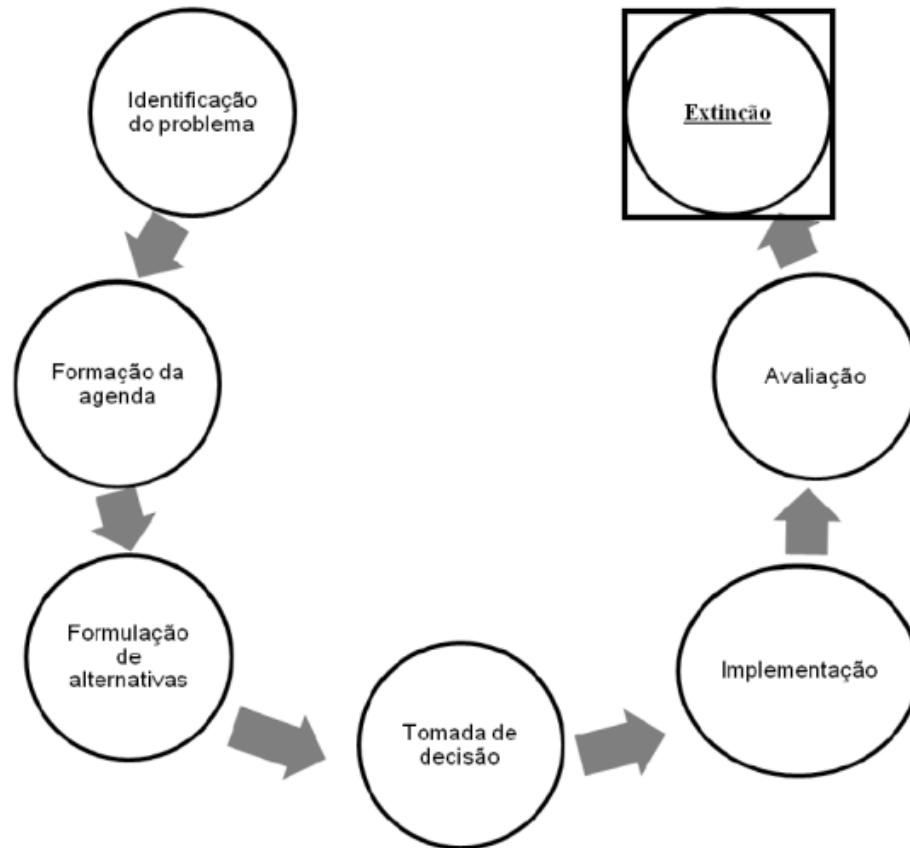
Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche (DE PAULA, 2005).

Segundo Gohn (1995), alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania, como, por exemplo, os movimentos que protestavam contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher. Paralelamente, constituíam-se os primeiros Centros Populares, espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação nas CEBs e nas bases comunitárias em atividades como as de assessores, educadores e organizadores da mobilização popular. A partir da década de 1980, esses Centros Populares também passaram a ser denominados Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Com a participação social na construção da gestão pública e das políticas públicas, mais especificamente, as principais fases dessa realização: agenda, formulação, implementação e avaliação terão maiores possibilidades de êxito, incluindo nessa sequência os recursos que são investidos. Na concepção da agenda, as prioridades da população serão contempladas, assim como na formulação haverá atores que são alvo das necessidades discutidas; na implementação, a prática também será acompanhada pelos próprios usuários e, na avaliação, será possível colher os resultados alcançados, visto que, se assim não for, que sejam modificadas as estratégias.

Nesse viés de categorização quanto ao ciclo das políticas públicas, Secchi (2013) acrescenta mais uma etapa: a extinção, conforme ilustrado na Figura 1 a seguir. “Usando como metáfora o ciclo de vida dos organismos, o ciclo de políticas públicas também tem um fim” Secchi (2013, p. 53). O autor ainda evidencia que podem ser três as causas que geralmente levam ao fim de uma política pública: quando o problema público é percebido como resolvido; quando a política pública é percebida como ineficaz para resolver o problema público e quando o problema público, mesmo não tendo sido resolvido, perde sua importância e sai da agenda política e do programa de governo, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Ciclo das políticas públicas



Fonte: Adaptado de Secchi (2013).

De acordo com a Figura 1, o primeiro estágio do ciclo é constituído pela identificação do problema, ou seja, a demanda prioritária da população; enquanto a última é a extinção da política pública, isto é, quando ela deixa de existir, é a interrupção do procedimento. Da mesma maneira que acontece com as organizações e com qualquer sistema socialmente construído, as políticas públicas também chegam ao fim.

Assim, os congressos e assembleias são grande oportunidade para essa espécie de diálogo, que pode resultar numa formação de agenda. E como indutores dessa presença social na administração pública, estão a nossa Constituição e o Sistema de Controle Interno, representado pela Controladoria Geral da União (CGU), que desempenha uma importante atuação que contribui para a institucionalização dessa aproximação entre povo e gestão pública, incentivando a sociedade a também controlar os gastos dos governos em todo o território brasileiro. Isso se dá por meio de formação técnica de conselheiros, por exemplo, além da iniciativa da organização de conferências sobre controle social.

Depreende-se deste capítulo que apesar de a Gestão Societal se aproximar um pouco mais dos preceitos constitucionais, no sentido de estimular e oportunizar a participação cidadã, ainda deixa lacunas que impedem o impacto das novas experiências no estabelecimento da qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades. De Paula (2005) traz valiosas contribuições com seu quadro comparativo (ilustrado no Quadro 3) entre as duas modalidades consideradas oficiais no Brasil: Gerencial e Societal. Há as especificações de cada modelo, contando com seis itens: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização administrativa do aparelho do Estado, abertura das instituições políticas à participação social e abordagem de gestão.

Quadro 3 - Administração Pública Gerencial X Administração Pública Societal

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: De Paula (2005).

Infere-se da leitura do quadro a contraposição entre duas abordagens de gestão que precisam ser ainda mais exploradas. Essa análise também possibilita sistematizar alguns limites e pontos positivos de cada uma. A Gestão Gerencial centraliza as decisões, reduzindo as possibilidades da participação social, por não estimular a elaboração de instituições públicas. Entretanto, tem como ponto positivo clareza quanto aos métodos de gestão, o que influencia também na eficiência do setor, principalmente no campo econômico-financeiro. Por outro lado, a Gestão Societal não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública. Mas tem como ponto positivo a elaboração de projetos de desenvolvimento que atendem aos interesses e necessidades dos cidadãos.

E esse é um interesse intrínseco da Política Nacional de Assistência Social (2004), que, inclusive, é oriunda do período em que a Gestão Societal estava sendo iniciada no Brasil, quando a elaboração de experiências da gestão estava focada nas demandas do público-alvo: a população carente e considerada mais vulnerável. E, dentro da Administração Pública, o setor considerado como braço da população, aliado do controle social, para verificação das conformidades dos atos públicos é a Auditoria Interna, visto que é ela quem monitora os controles. No Capítulo 4 a seguir, expõe-se um detalhamento da sua atuação, no setor governamental.

4 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E AUDITORIA INTERNA APLICADA AO SETOR PÚBLICO

Neste capítulo estão contidos os preceitos constitucionais e seus impactos favoráveis ao Sistema de Controle Interno, com ênfase na Auditoria Interna, assim como seu conceito, tipos e princípios gerais que norteiam a função, de acordo com Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

Aqui, observa-se, inclusive, que o principal braço da Controladoria é a Auditoria Interna, setor que ocupa o ápice da pirâmide do Sistema de Controle Interno Brasileiro, responsável por averiguar a efetividade dos controles internos, avaliação e consultoria, como princípios da boa governança, além de atuar também como instrumento de controle social na gestão pública.

4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Neste tópico, será abordado o Sistema de Controle Interno em sua amplitude, sendo a Controladoria o setor que coordena as demandas administrativas e referentes a orçamento. É uma instância basilar que favorece a gestão, cooperando para uma administração pública mais eficiente. E, para o alcance desse resultado, conta com a equipe que atua no Controle Interno: analista, que revisa e analisa os fluxos de atividades cotidianas; e Auditor Interno, que avalia o nível de confiabilidade do controle interno, buscando alto padrão de qualidade para a instituição.

Junto à abertura para o surgimento do controle social, nasce a efetivação do Sistema de Controle Interno brasileiro.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

O sistema de controle interno pode ser definido como o conjunto de partes coordenadas, articuladas entre si, com vista ao cumprimento de objetivos bem determinados. Ele deve ser estabelecido com rotinas, de modo que uma área controle a outra: cenário ideal para o estabelecimento da qualidade dos resultados.

A Controladoria Geral da União (CGU) é um órgão do governo federal, ligado à Presidência da República. Tem como incumbência defender o patrimônio público e a transparência da gestão, assim como o uso dos recursos públicos federais. Suas atividades são desenvolvidas essencialmente através do controle interno, pelas auditorias que visam prevenir e combater a corrupção.

Oportuno citar que a criação da CGU é algo recente no Brasil. Sua implantação aconteceu em 2003, com a Lei nº 10.683/03, que foi quando sua nomenclatura de Corregedoria Geral da União mudou para a atual. Agora sua estrutura e atribuições são reguladas pelo Decreto nº 5.683/06.

A criação da CGU representa inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira por várias razões. Primeiramente porque reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com *status* ministerial. Até 1994 o controle interno se encontrava fragmentado, como um departamento pouco eficiente dentro de cada ministério, as Secretarias de Controle Interno, conhecidas como Cisets. Essa reorganização envolveu, além da centralização, a extensão das atividades também para o monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União (OLIVIERI, 2010). Esse processo de centralização e fortalecimento do controle interno e a elevação da CGU ao *status* de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizado pela descentralização dessa atividade no interior da APF.

Assim, existiam Secretarias de Controle Interno (Cisets) em cada ministério, e essa subordinação hierárquica ao ministro a quem deveriam controlar inviabilizava, na prática, uma atuação efetivamente de controle, auditoria e indicação, e correção de erros e irregularidades (OLIVIERI, 2010). Constatase, portanto, que a atuação das Controladorias em todo o Brasil

tem um valor diferenciado no âmbito do sistema político brasileiro. São elas as responsáveis por resguardar a legalidade nos procedimentos de controle. Por isso, inclusive, abrange atribuições diversas, como combate à corrupção, promoção da transparência e monitoramento das políticas públicas.

Nesse viés, o trabalho do controle interno e, especialmente, da Auditoria Interna sofre reformulações, a fim de abarcar além da verificação da legalidade dos atos da União, Estados e Municípios. As atividades envolvem também a avaliação da eficiência e da efetividade das políticas públicas, de modo a “tornar-se um órgão parceiro do gestor na promoção da qualidade na gestão pública, e não apenas aquele que aponta e pune irregularidades”. (OLIVIERI, 2010). E dessa forma tem sido em todo o País. Se o controle social inexistente ou é improdutivo, muitas vezes quem faz esse papel junto à gestão pública é a própria Auditoria Interna Governamental.

A criação da CGU consolida a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade. Além disso, o que lhe tem dado grande visibilidade: a CGU se tornou a “agência anticorrupção do Brasil”, responsável também pela luta contra a improbidade administrativa, por promover a transparência da Administração Pública Federal e fomentar a ética e a integridade (CORRÊA, 2011). E é na estrutura da CGU onde originalmente se encontra a Auditoria Interna, que é o setor que avalia o grau de confiabilidade e controla a eficiência e a eficácia dos controles internos da entidade auditada, com a autonomia assegurada por legislação, conforme detalhamentos do próximo tópico. Por outro lado, o controle interno está subordinado ao gestor do órgão auditado, no caso dos municípios, da Secretaria, pois faz parte das atividades administrativas convencionais do cotidiano.

4.1.1 Conceito, tipos e princípios gerais da auditoria interna

A auditoria interna é uma função independente de avaliação, criada para examinar e avaliar as atividades de uma organização, como um serviço a essa mesma organização. A proposta da auditoria interna é auxiliar os membros da administração a desincumbirem-se eficazmente de suas atividades (ATTIE, 1992, p. 28).

Segundo Almeida (2012), a Auditoria surgiu como parte da evolução do sistema capitalista, decorrente do acirramento da concorrência e da necessidade de as empresas

aprimorarem seus controles, visando à redução dos custos e captação de capital de terceiros para financiar seus investimentos.

De modo geral, a profissão de auditor surgiu há tanto tempo quanto a de contador, pois sempre que alguém tem os seus bens sob os cuidados de outro, de forma a gerar capital, surge a necessidade de verificar a fidedignidade da informação apresentada sobre o retorno que está tendo sobre esse investimento.

O crescimento da atividade de Auditoria se deu, conforme Almeida (2012), pelo crescimento do sistema familiar, após a Revolução Industrial: como as organizações procuravam expandir seus negócios, lutar por espaço e tornar-se cada vez mais agressivas, as formas de controles visando à proteção do patrimônio e a menor perda econômica tiveram que se tornar mais eficazes. Ele também observa que, em consequência desse aumento da complexidade, as demonstrações contábeis passaram a ter importância muito grande para os futuros aplicadores de recursos, tanto na forma de instrumento de dívida, quanto na forma de instrumento de capital. Como medida de segurança contra a possibilidade de manipulação de informações, os investidores passaram a exigir que essas demonstrações fossem examinadas por um profissional independente da empresa e de reconhecida capacidade técnica.

Apropriado mencionar nesse cenário que, no Brasil, a Auditoria Interna passou a ter importância significativa que pudesse tomar impulso para crescer a partir da Constituição Federal em vigor, mais especificamente, dos artigos 70 e 74.

Visto esse breve histórico, é pertinente citar que nos tempos atuais não apenas contador tem habilitação para ser auditor interno, pois a atividade se distribui em várias ramificações. A fim de exercer a profissão, é necessário ter graduação em qualquer curso de nível superior. Assim, toda pessoa interessada em adentrar nessa área poderá realizar um curso de formação e treinamento para exercer a função. E no caso específico de auditor interno governamental, para ocupar o cargo, a regra consiste em ingressar na Administração Pública através de concurso público, submetendo-se às normas e regulamentos institucionais do edital.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, emitidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), conhecido como “a casa do conhecimento dos Tribunais de Contas”, têm como objetivo promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os tribunais de contas no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade. Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenhe atividades voltadas ao Sistema de Controle Externo (auditor externo), o órgão também contribui para o aperfeiçoamento do Sistema de Controle

Interno (auditor interno), que é o cerne desta pesquisa. Um bom exemplo dessa contribuição é a tradução das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100), que são emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) visando promover a realização de auditorias independentes e eficazes.

Essas normas e diretrizes profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público, que tem atribuições peculiares, de acordo com os objetivos e modalidade de cada uma. Segundo o TCU (2016), os três tipos principais de auditoria do setor público são definidos como:

- a) Auditoria financeira: foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.

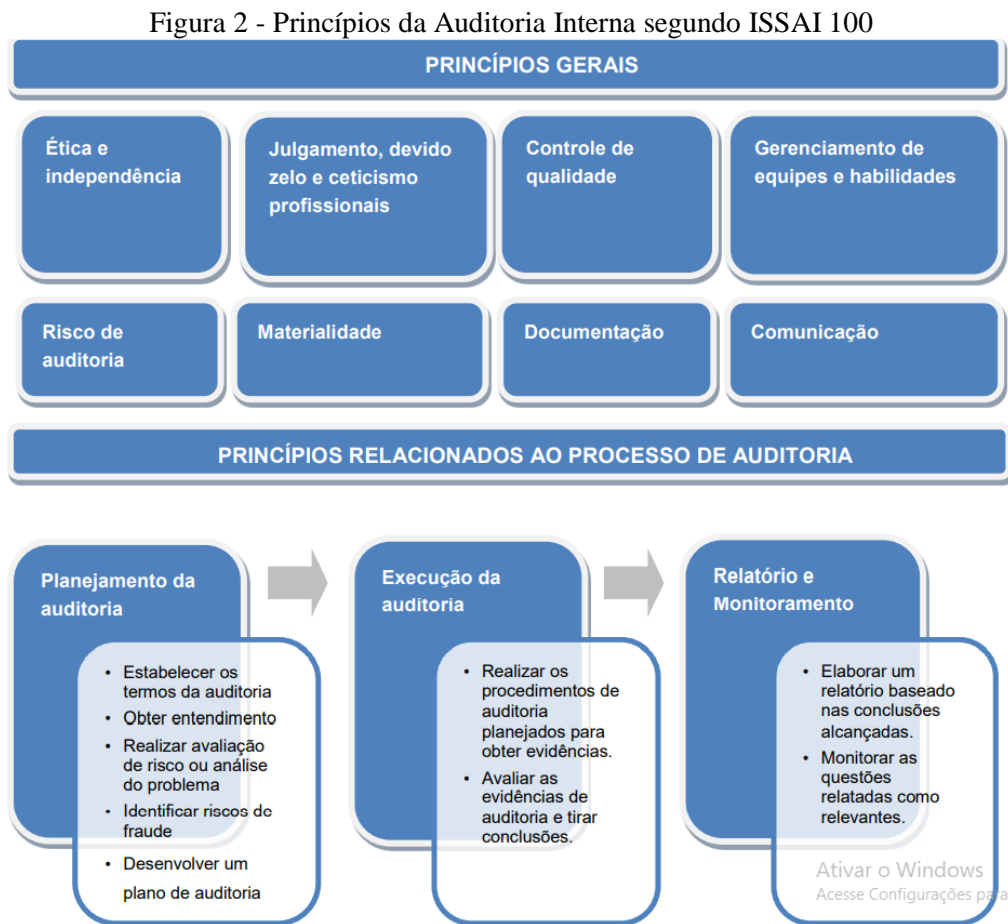
- b) Auditoria operacional: foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento.

- c) Auditoria de conformidade: foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem realizar auditorias ou outros trabalhos sobre qualquer tema de relevância para as responsabilidades de gestores e responsáveis pela governança e o apropriado uso de recursos públicos. Esses trabalhos podem incluir relatórios sobre os produtos e resultados quantitativos das atividades de prestação de serviços da entidade, relatórios de sustentabilidade, necessidades futuras de recursos, aderência

a padrões de controle interno, auditorias de projetos em tempo real ou outros assuntos (TCU, 2016).

Com o intuito de nortear as atividades da Auditoria Interna, existem os Princípios Fundamentais que formam o núcleo das Diretrizes Gerais de Auditoria do marco referencial das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Eles podem ser usados para estabelecer normas oficiais de três formas: como base sobre a qual as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem desenvolver normas próprias; como base para a adoção de normas nacionais consistentes com esses princípios; como base para a adoção das Diretrizes Gerais de Auditoria como normas oficiais, conforme Figura 2 a seguir.



Fonte: TCU (2016).

Compreende-se da Figura 2 quanto aos princípios relacionados ao processo de Auditoria que três são os principais: planejamento, período em que os auditores devem planejar seu trabalho para assegurar que a auditoria seja conduzida estrategicamente de maneira eficiente e

eficaz; execução, quando os auditores devem executar procedimentos de auditoria que forneçam evidência suficiente e apropriada para respaldar o relatório, avaliando a evidência de auditoria e tirando conclusões; e, por fim, relatório e monitoramento: ocasião em que os auditores elaboram um relatório baseado nas conclusões alcançadas, com perspectivas de monitoramento futuro, a fim de verificar se a entidade auditada deu tratamento adequado às questões levantadas.

Oportuno ressaltar que a maneira como a Auditoria Interna demonstra a realização dos princípios fundamentais das suas atividades difere de uma organização para outra. E o alcance desses princípios possibilita êxito ao resultado dos seus trabalhos.

O Ministério da Transparência e a Controladoria-Geral da União (2017) evidenciam, ainda, que a Auditoria Interna Governamental, embora apresente muitas semelhanças com a Auditoria Independente, apresenta também suas especificidades. Entre elas, pode-se destacar: a obtenção e a análise de evidências relativas à utilização dos recursos públicos, a qual contribui diretamente para a garantia da *accountability*⁵ nas suas três dimensões, quais sejam: transparência, responsabilização e prestação de contas; a contribuição para a melhoria dos serviços públicos, por meio da avaliação da execução dos programas de governo e da aferição do desempenho dos órgãos e das entidades no seu papel precípua de atender à sociedade; a atuação com vistas à proteção do patrimônio público.

A atuação da Auditoria Interna é ampla. Os objetivos do seu trabalho precisam alcançar os objetivos organizacionais, a fim de que o aprimoramento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle aconteçam com a definição das melhores estratégias. Além da convencional fiscalização, “a avaliação e a consultoria são as duas vertentes típicas da atividade de auditoria interna, ambas se complementam para atingir o objetivo de agregar valor às organizações”. (BRASIL, 2017).

A Auditoria Interna Governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. (IN SFC, 2017, p. 6).

A independência e a objetividade dizem respeito à condução dos trabalhos de Auditoria Interna. Estão muito associados à conduta do auditor relacionada à prática dos procedimentos adotados na unidade auditada.

⁵ Obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada.

Para que a função de Auditoria Interna seja independente, deve possuir autonomia técnica, a exemplo de poder se comunicar diretamente com as pessoas de maior nível hierárquico dentro da unidade auditada (alta administração ou conselho, se houver) que lhe permitam cumprir suas responsabilidades, livre de interferências na determinação do escopo, na execução dos procedimentos, no julgamento profissional e na comunicação dos resultados. Os auditores internos governamentais, por sua vez, devem atuar de forma imparcial e isenta, evitando situações de conflito de interesses ou quaisquer outras que afetem sua objetividade, de fato ou na aparência, ou comprometam o seu julgamento profissional (BRASIL, 2017).

Em suma, a Constituição legitimou a atuação de um importante setor da administração pública. Através do Sistema de Controle Interno, os gestores podem assegurar que as ações de órgãos ou unidades sob a sua responsabilidade ocorram de acordo com o planejado. E é com enfoque nessa garantia que a avaliação e a consultoria são requisitadas.

4.3 AVALIAÇÃO E CONSULTORIA DA AUDITORIA INTERNA COMO PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA

O conceito de governança, quando aplicado ao setor público, envolve, entre outros aspectos da gestão, a transparência das ações da administração pública.

A boa governação é utilizada com flexibilidade nos contextos em que for empregada, podendo abranger o respeito aos direitos humanos, ao Estado Democrático de Direito, a participação dos cidadãos nos negócios públicos, pluralismo político, transparência nos processos e decisões, instituições responsáveis, legitimidade dos atos de governo, eficiência da Administração Pública, sustentabilidade (OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2015).

O dever da administração pública para que ela seja coerente e qualificada, materializando o direito do cidadão e seu interesse coletivo de usufruir dos melhores serviços, está previsto implicitamente no artigo 37 da Constituição de 1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O intuito é o de que o agente público, no exercício de suas funções, pratique atos a partir da probidade e de forma responsável, conforme os princípios constitucionais citados. Sendo assim, a boa governança e o regime republicano são, juntos, mecanismos utilizados como

subterfúgio para concretização do direito fundamental à administração pública pautada na efetividade, ao exigir dela acesso, disponibilização da prestação dos serviços e a respectiva gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos. Entenda-se como eficiência o fazer corretamente, com menor desperdício possível e em menor tempo; enquanto que a eficácia consiste em fazer o que deve ser feito, visando alcançar os objetivos estabelecidos e, por fim, a efetividade, que é fazer corretamente o que deve ser feito, ou seja, é a concatenação da eficiência e da eficácia, se traduzindo nos impactos dessa junção e nos resultados alcançados.

A eficiência administrativa passa pela garantia de sustentabilidade política e participação e controle social com a finalidade de superar o insulamento burocrático, de combater a falta de responsabilidade política e administrativa e de prevenir a corrupção nos setores públicos (BENTO, 2003, p. 247). O governo responsável está relacionado com a essência do poder público, pois visa assegurar o desenvolvimento sustentável, o respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o respeito aos direitos sociais, a democracia no Estado de Direito e o sistema de governo transparente e responsável. (CANOTILHO, 2012, p. 328).

A governança deriva do ato de governar, que advém da expressão latina “gubernare”, designando a condução, direção, administração ou regência de uma série de fatos ou coisa (SILVA, 2014, p. 669). No sentido voltado para governança do Estado, representa o exercício da autoridade política ou o controle, direção da formulação e a administração política de uma nação (HOUAISS, 2007, p. 1.470). A distinção entre governança e governabilidade é de suma importância para a gestão pública, eis que enquanto a governabilidade consiste na capacidade política do Estado (legitimidade), a governança traduz na capacidade de execução das políticas públicas (execução). A governabilidade são condições estruturais, políticas, econômicas e sociais para efetivar as ações da administração, com base na legitimidade do governo - capacidade política e financeira do Estado -, por outro lado, a governança é o conjunto de instrumentos e mecanismos destinados à eficiência e implementação de políticas públicas - capacidade administrativa de governar.

Nesses termos, a governabilidade representa a situação em que as instituições funcionam corretamente, com tranquilidade política e suficiente estabilidade financeira para que se possa governar o Estado, ou seja, é o conjunto de condições para governar o Estado e de realizar os programas traçados. A governança é a habilidade de administrar o governo ou capacidade de fazer o enquadramento dos programas políticos estabelecidos pelo governo, de acordo com

ordem econômico-financeira previamente estabelecida, para satisfação do interesse comum de todos (HOUAISS; VILLAR, 2007, p. 1.470).

Oportuno considerar que a distinção entre governança e governabilidade é extremamente importante para a gestão pública. Enquanto a primeira é traduzida pela sua capacidade de execução das políticas públicas, isto é, habilidade administrativa, a segunda consiste na capacidade política do Estado, ou seja, são as condições estruturais, políticas, econômicas e sociais para a execução das ações da administração pública, com base na legitimidade do governo. E, com finalidade de potencializar a boa governança, a Auditoria Interna atua com procedimentos de avaliação da gestão, assim como consultoria e suas modalidades.

“O trabalho de avaliação, como parte das atividades de Auditoria Interna, pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de Auditoria.” (BRASIL, 2017).

A Constituição Federal de 1988 prevê que esse tipo de trabalho seja realizado sobre temas variados, tais como: cumprimento das metas previstas no plano plurianual; execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; legalidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (BRASIL, 2017). Desses temas, podem ser extraídos diversos objetos de Auditoria, sobre os quais as equipes opinarão, por meio dos trabalhos de avaliação, que são estabelecidos nas seguintes etapas:

- a) Planejamento, que é quando o trabalho é iniciado, definindo um plano baseado em riscos aos quais seus processos e atuações estão sujeitos, sempre levando em consideração metas, prioridades e objetivos da unidade a ser auditada.
- b) Execução, que, resumidamente, é a aplicação do programa de trabalho, quando se põe em prática as técnicas de auditoria e quando são registrados os achados, que são os fatos significativos que a equipe de auditoria elege para relatar.
- c) Comunicação dos resultados, que é o compartilhamento do resultado dos trabalhos, importante momento para discorrer sobre as situações que foram encontradas durante o trabalho, as análises realizadas, assim como conclusões obtidas, opiniões geradas e recomendações efetuadas.
- d) Monitoramento, que é uma fase de extrema importância, pois é quando são implementadas as Recomendações de Auditoria.

Tal atividade deve ser realizada permanentemente para garantir a efetividade do trabalho de avaliação, que se alcança por meio da implementação das recomendações, as quais devem ser previamente acordadas com a alta administração. É necessário verificar se houve ganho de desempenho nos objetos avaliados a partir das recomendações e averiguar os motivos para a eventual falta de implementação do que tenha sido anteriormente pactuado. Faz-se igualmente importante registrar e medir os benefícios financeiros e não financeiros obtidos por meio da atividade de auditoria interna, tendo em vista que, se o objetivo de toda UAIG é agregar valor à gestão, é imprescindível que seja verificado se tal finalidade está sendo alcançada. Esse mecanismo confere maior transparência aos resultados alcançados pela UAIG. (BRASIL, 2017, p. 34).

Nessa conjuntura, percebe-se que, para haver monitoramento, é condição que a unidade tenha passado anteriormente por uma auditoria convencional. Diferentemente dessa conjuntura, a consultoria consiste em assessorar a alta administração, com intuito de respaldar suas operações.

Por meio dos trabalhos que executam, os auditores internos governamentais entram em contato com uma grande variedade de temas essenciais para o funcionamento das organizações. Ademais, por intermédio de suas análises e recomendações, normalmente demonstram conhecimento a respeito de normas e de outros temas complexos e relevantes para as unidades, como controles internos e riscos. Diante disso, é possível que a alta administração da Unidade Auditada entenda ser oportuno consultar, aconselhar-se com ou contar com o apoio dos auditores sobre esses e outros assuntos com os quais eles lidam no seu dia a dia. Esse tipo de serviço prestado pelos auditores em resposta à solicitação das Unidades Auditadas denomina-se consultoria. (BRASIL, 2017, p. 17).

O procedimento interno de iniciação de uma consultoria é bem específico. Enquanto nas auditorias convencionais é a própria Controladoria quem avalia quais órgãos serão auditados de acordo à matriz de riscos para a Administração Pública, na consultoria geralmente são os setores, no caso dos municípios, as Secretarias municipais que solicitam a presença da Auditoria Interna para trabalhar na abordagem de temáticas específicas, estratégicas para a melhoria da gestão. Ademais, a sua natureza e seu alcance são acordados previamente entre unidade a ser assessorada e o auditor interno ou equipe que desenvolverá o trabalho. O principal objetivo dessa modalidade é agregar valor aprimorando os processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos das unidades, entretanto, sem assumir responsabilidades que sejam da administração pública.

Segundo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017), por meio de consultorias, é possível:

- a) Contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e da atuação das organizações que as gerenciam, por exemplo, assistindo a unidade no processo de desenho ou de redesenho de programas e de sistemas.
- b) Auxiliar os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal na estruturação e no fortalecimento da primeira e da segunda linhas de defesa da gestão.
- c) Apoiar os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal na identificação de metodologias de gestão de riscos e de controles.
- d) Promover a capacitação e a orientação da Unidade Auditada.

São inegáveis as contribuições significativas que a consultoria da Auditoria Interna pode promover no contexto da administração pública. Esse modelo de trabalho integra-se a atividades de assessoramento e aconselhamento, treinamento e de facilitação, sempre flexibilizadas, na intenção de atender necessidades específicas, com atenção ao não comprometimento da autonomia técnica da Auditoria Interna.

Quanto à especificação de cada modalidade de Consultoria que a Auditoria Interna pode prestar, assessoramento e aconselhamento geralmente são as mais solicitadas pela Alta Administração. São serviços caracterizados pelas orientações que respondem a dúvidas e questionamentos diversos formulados pela própria gestão. Muitas vezes decorrem de mudanças de cenário interno, pela necessidade de aprimorar suas práticas, ou por uma demanda externa, por exigência de órgãos fiscalizadores.

É pertinente reforçar que tais serviços não se destinam a responder questionamentos que ensejem pedidos de autorização ou de aprovação, como “posso fazer?” e “sim ou não?”, pois a tomada de decisão é competência exclusiva do gestor, devendo essa atividade ser mais uma fonte de informações a subsidiar sua decisão. Os serviços de treinamento decorrem da identificação pelos auditores ou pelos gestores de oportunidades ou de necessidades de melhoria em processos de trabalho que podem ser proporcionadas por meio de atividades de capacitação conduzidas pela Auditoria Interna.

Não obstante, para se caracterizar como um serviço de consultoria, os treinamentos devem ter como objetivo o aperfeiçoamento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e a implementação de controles internos na organização e, por fim, assim como nos treinamentos, os serviços de facilitação têm como base os conhecimentos dos auditores internos relativos à governança, ao gerenciamento de riscos e aos controles internos. Nessa atividade, os auditores internos governamentais utilizam seus conhecimentos para facilitar discussões

sobre esses temas, sendo necessário, portanto, um maior envolvimento com a atividade em questão. Consequentemente, também ao realizar serviços dessa natureza, o auditor interno governamental deve abster-se de assumir qualquer responsabilidade que seja da gestão da Unidade Auditada (BRASIL, 2017, p. 17).

É notório que a atuação da Auditoria Interna como consultora está relacionada à revisão de processos, de políticas ou de procedimentos, o que pode favorecer o estabelecimento de técnicas mais eficazes e eficientes garantindo, inclusive, procedimentos exitosos.

Para continuidade dos bons resultados e aprimoramento quanto às formas de controle e sua eficiência, é necessária a existência de princípios e valores que são esperados pelos servidores quando no exercício de suas atividades e na convivência interpessoal. Inibir atitudes antiéticas e inapropriadas são um bom começo. O eixo deve sempre ser o trabalho envolto às boas práticas de governança e por uma comunicação que prima pela transparência, em especial, se os trabalhos envolverem atendimento ao público, como é o caso das políticas públicas voltadas à Assistência Social, conforme fundamentos aprofundados no Capítulo 5.

5 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Aqui está contextualizado um breve histórico sobre a Política Nacional de Assistência em torno da sua tipificação, que envolve legislações, normas e orientações técnicas. Além disso, serão discutidos conceito, finalidade e metodologia do IDCRAS na Assistência Social brasileira.

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SUAS E SUA TIPIFICAÇÃO

Atualmente no Brasil, a lei que dispõe sobre a organização da Assistência Social é a nº 12.435/2011 (altera a Lei nº 8.742/93). Seu Art. 6º preceitua que:

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2011).

Compreende-se, portanto, que a configuração institucional da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é pautada no Sistema Único da Assistência Social (SUAS). É ele o responsável por regular e organizar em todo o País serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, por meio de um sistema que foi idealizado para ser desenvolvido de forma descentralizada e participativa. Descentralizada no sentido de afastar do centro, de um único poder decisório, viabilizando a distribuição de competências entre as pessoas diretamente envolvidas com determinadas ações e setores. E participativa, por incentivar a presença atuante da população junto à Administração Pública.

Pertinente ressaltar que estamos abordando uma política que, em conexão com as políticas setoriais, considera ou deveria considerar na prática as desigualdades socioterritoriais. Sua incumbência principal é a universalização dos direitos sociais. E o seu público são os cidadãos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. É apropriado elucidar aqui que a vulnerabilidade social não necessariamente diz respeito à fragilidade material, econômica. O termo compreende uma amplitude muito maior, pois abarca também pessoas com riscos sociais, a exemplo de alguém que sofre violência doméstica independente de quanto dinheiro ela possa ter.

Quanto às formas de proteger a população - Proteção Social-, a Política Nacional de Assistência Social é dividida entre Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), que estabelecem, de forma tipificada, ou seja, com padronização detalhada, as proteções que deverão ser concedidas pela Assistência Social. Enquanto a PSB atua de forma preventiva, através da concessão de serviços e programas para evitar o agravamento de possíveis situações de riscos sociais, a PSE age para reparar as situações as quais já ocorreu a violação de direitos, inclusive com perdas de vínculos afetivos.

O direcionamento principal é o desenvolvimento humano e social e os direitos de acesso à cidadania. O planejamento das ações deve priorizar a “redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.” (BRASIL, 2005b, p. 19).

A LOAS reconhece as políticas sociais como políticas públicas de seguridade social não contributiva, que é dever do Estado e direito amplo do cidadão que dela necessitar, por meio de conjunto de ações de iniciativa pública e também provocadas pela sociedade, a fim de ter garantias do atendimento às suas necessidades básicas.

Tem-se como resultado da proatividade dos movimentos sociais a própria Política de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, transpondo o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social de dezembro de 2003, que apontou como principal propósito a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requisito essencial para a efetividade da Assistência Social como política pública de direitos e cidadania, em consonância com a nossa Lei Maior e com as normas gerais inscritas pela União, em especial a de “transformar, por meio de definições, princípios e diretrizes que

norteiam sua prática, necessária ao enfrentamento das crescentes demandas sociais e dos compromissos políticos assumidos”. (PNAS, 2004).

É cabível nesse contexto de movimentos sociais citar que a Conferência Nacional de Assistência Social já é um evento calendarizado, conduzida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) quem tece orientações sobre os eixos que irão nortear o debate. E até mesmo o formato do evento é tipificado e precisa seguir as orientações federais.

Refere-se a uma importante oportunidade para participação cidadã, mediante debates coletivos que avaliam as ações da gestão municipal. Prevalece nas discussões as prioridades para os anos seguintes. Acontece nos municípios brasileiros no período de dois em dois anos. No ano de 2021, aconteceu a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, com tema “Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social”.

Os municípios tiveram o prazo de 03 de maio a 31 de agosto, conforme calendário publicado pelo CNAS, para se organizarem e realizarem o encontro. Para que o momento seja bem-sucedido, é necessária a atuação qualificada dos usuários da política de assistência social, além dos servidores públicos que atuam na pasta e conselheiros, quem habitualmente organizam a estrutura. Por ser a Conferência um processo contínuo que transpassa quatro consideráveis etapas: planejamento, execução, monitoramento e a avaliação da Assistência Social, após a convenção, é fundamental a continuidade das mobilizações por parte dos municípios, a fim de cumprir as propostas definidas.

A aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, através de manuais, representou uma importante conquista para a assistência social brasileira, alcançando um novo patamar, estabelecendo tipologias que, sem dúvidas, corroboram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial. Com o propósito de reforçar essas ofertas socioassistenciais, foi criado o IDCRAS, detalhado a seguir.

5.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO IDCRAS: CONCEITO, FINALIDADES E METODOLOGIA

O Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRAS) é o indicador que mensura a qualidade dos serviços prestados nos CRAS. É considerado como indicador sintético, por comportar em sua estruturação outros indicadores, tendo mais capacidade de sintetizar a diversidade vivenciada nos CRAS.

Antes de aprofundar as especificações do IDCRAS, é válido tecer uma breve abordagem sobre o CRAS. Na linguagem popular, essa é a porta de entrada do usuário à Assistência Social. Por intermédio desse Centro de Referência de Assistência Social em cada município é que as famílias podem ter oportunidade da garantia de direitos.

Os serviços que devem ser ofertados nos CRAS são divididos da seguinte forma:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste em atender a família, acolher e entender qual o seu contexto, elencando vulnerabilidades e traçando estratégias para suas superações.
- b) Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), que são um conjunto de serviços que proporcionam à população uma nova forma de ver a realidade social em que está inserida, com olhar mais otimista, através de projetos e atividades artístico-culturais, que envolvem esportes e lazer.
- c) Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos, que acontece por meio de visita familiar, seguida de escuta e orientação para encaminhamentos e cadastramento socioeconômico.

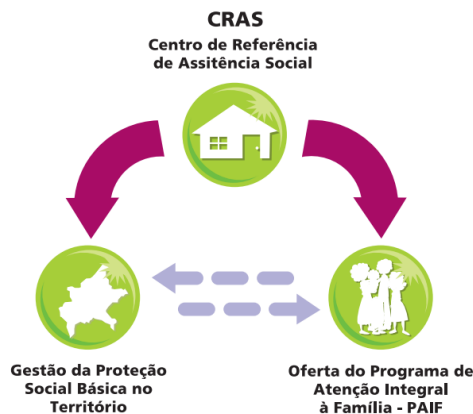
As principais atividades do cotidiano dos trabalhadores do CRAS não se restringem ao seu espaço físico. Encontros podem ser organizados com a comunidade em outros equipamentos públicos para debater assuntos como moradia, drogas e violação de direitos (BRASIL, 2015). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2015), os atendimentos convencionais podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) Atendimento e acompanhamento familiar.
- b) Atendimento direto e indireto do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.
- c) Atividades envolvendo grupos de famílias da comunidade.

- d) Cadastro, recadastro, atualização cadastral e desbloqueio do Cadastro Único para recebimento do Bolsa Família.
- e) Registro no Cadastro Único para desconto na conta de energia, isenção da taxa de inscrição em concursos públicos e pedido de conversor digital.
- f) Concedimento de benefícios eventuais, como cesta básica, auxílio funeral, auxílio natalidade, com o intuito de superar vulnerabilidades temporárias.
- g) Encaminhamento para o mercado de trabalho.
- h) Encaminhamento para a rede socioassistencial e demais órgãos públicos, conforme o caso.
- i) Agendamento de perícia no INSS.

Por meio desse equipamento público, as pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos têm chance de prevenir danos maiores e fortalecer vínculos familiares ainda existentes. A Figura 3 ilustra essa dimensão sobre o que representa o CRAS em uma comunidade.

Figura 3 - Gestão territorializada do CRAS



Fonte: Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social (CRAS, 2009).

Importante citar que o CRAS assume como elemento de identidade dois eixos que estruturam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). São eles: matricialidade sociofamiliar e territorialização. “A matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social⁶” enquanto a “territorialização refere à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento”

⁶ Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009)

O CRAS é uma unidade singular da Proteção Social Básica, ou seja, uma unidade que se diferencia das demais no âmbito da Assistência Social, pois é a única que desempenha as funções de gestão da proteção básica no seu território e de oferta do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Em relação à função de gestão territorial, ela compreende a articulação da rede socioassistencial de Proteção Social Básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, que consiste em ir até as comunidades, a fim de identificar possíveis situações de vulnerabilidade. Todas essas ações devem ser realizadas no território de abrangência dos CRAS, isto é, na região onde os usuários residem.

Quanto ao PAIF, é uma oferta obrigatória e exclusiva do CRAS. Esse serviço é dividido em cinco ações: acolhida, que é o início da relação com o usuário, por meio da escuta das suas necessidades; oficinas com as famílias, sob a condução de técnicos de nível superior do CRAS, viabilizando encontros com objetivo de trabalhar temáticas do interesse das famílias, que dizem respeito à sua reprodução social, ao acesso a seus direitos; ações comunitárias, que têm maior dimensão que as oficinas, visto que mobilizam um número superior de participantes, com intuito de integrar grupos distintos da mesma localidade; ações particularizadas, que é o atendimento concedido às famílias de forma individualizada e, por fim, os encaminhamentos, que consiste em orientações e direcionamento das famílias aos serviços e/ou benefícios socioassistenciais.

Dessa mesma forma acontece com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que tem o objetivo de complementar o trabalho social com as famílias realizado pelo PAIF. Esse serviço amplia o atendimento aos usuários, compreendendo de forma mais abrangente as situações de vulnerabilidade vivenciadas e, portanto, respondendo com maior efetividade a tais situações. Em seu planejamento há o propósito de organização de grupos, de modo a alargar as trocas culturais e de vivências entre os indivíduos, assim como desenvolver o seu sentimento de pertença e de identidade. Nessa circunstância, os encontros são oportunidades para promover processos de valorização e reconhecimento, escuta, produção coletiva, diálogo para a resolução de conflitos e divergências, experiências de escolha e decisão coletivas, aprendizado e ensino de forma igualitária.

Ao retomar a ideia de “gestão territorial”, aponta-se a convergência existente entre gestão e execução no processo de articulação do SCFV com o PAIF. Tal articulação não ocorre apenas na dimensão técnica, ou seja, com os profissionais responsáveis pela execução dos serviços: é preciso que haja diretrizes de gestão compatíveis com as orientações e normativas nacionais.

Nesse sentido, o gestor municipal ou do Distrito Federal deve oferecer condições para que o coordenador do CRAS efetive o encaminhamento. O gestor ou o profissional por ele designado tem como atribuição garantir a articulação das unidades da rede socioassistencial do município, isso implica tanto as unidades públicas como as entidades ou organizações de assistência social. A oferta integrada dos serviços pressupõe articulação e organização das informações, fluxos, procedimentos e dos compromissos entre as unidades da rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

Os encaminhamentos constituem importantes instrumentos de acesso a direitos e, em consequência, de desenvolvimento social, na medida em que alimentam a formação de uma rede de proteção social com potencialidade de articular os diversos saberes e práticas que apresentem respostas inovadoras à complexidade das situações de vulnerabilidade social (REDE UNIDA, 2000). A Figura 4 que segue ilustra essa articulação da rede de proteção social básica referenciada a um CRAS.

Figura 4 - Articulação da rede de proteção social básica no CRAS



Fonte: Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social (CRAS, 2009)

A articulação dessa rede socioassistencial assim como as diretrizes que norteiam a busca ativa são de responsabilidade do gestor de assistência social, ou seja, de quem assume a pasta da Secretaria de Assistência Social. No caso de Camaçari, da SEDES, quem deve colaborar para que as políticas públicas sejam garantidas para os municípios. As funções do CRAS são complementares e interdependentes, conforme demonstra a ilustração.

O gestor municipal, ou quem ele designar, tem como atribuição garantir a articulação das unidades da rede socioassistencial do território de abrangência do CRAS, tanto as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos quanto as públicas. No caso das ofertas por entidades privadas sem fins lucrativos, deve ser assegurado que os convênios sejam firmados com entidades de assistência social, cujos serviços

ofertados estejam no âmbito da proteção social básica e garantam as seguranças de convivência e de fortalecimento de vínculos e/ou de renda e autonomia. Devem prever cláusulas que se refiram especificamente à cooperação com os CRAS, de referenciamento ao CRAS, da obrigatoriedade de reservar vagas para encaminhamentos realizados pelo PAIF e de reconhecimento do PAIF como o serviço a partir do qual demandas são identificadas e atendidas. (BRASIL, 2009, p. 2).

O vocábulo “referenciamento”, muito utilizado na Política de Assistência Social, diz respeito às orientações previstas pelo poder público, e que são niveladas às normativas do SUAS, que dizem respeito ao compromisso profissional e definição de fluxos e procedimentos que reconheçam a centralidade e relevância do trabalho com famílias no território. Em outras palavras, é o estabelecimento de vínculo com o SUAS.

Visto isso, compreende-se com maior clareza a pertinência do IDCRAS como avaliador da qualidade dos serviços prestados à população. Através desses indicadores, é possível medir de que forma as políticas públicas estão sendo concedidas na Política de Assistência Social dos Municípios.

Esses indicadores foram inicialmente propostos pela Coordenação-Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial (CGVIS/DGSUAS), da Secretaria Nacional de Assistência Social (DGSUAS/SNAS), com a definição dos conteúdos substantivos a serem mensurados, segundo critérios avaliativos, e o método de cálculo do indicador. Definidos os parâmetros gerais dos indicadores, a área da Proteção Social Básica foi consultada, a fim de contribuir para o aprimoramento dos conteúdos considerados para cálculo. Por fim, os resultados foram submetidos à apreciação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em dezembro de 2014, com a sua validação. A versão ora apresentada é a validada pela CIT. Desde o seu primeiro cálculo, em 2007/2008, o antigo Indicador de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS) cumpriu importante papel de nortear o horizonte almejado pelos implementadores da política de assistência social no país. Contudo, o remodelamento do indicador se fez necessário, não apenas em função de aprimoramentos metodológicos, mas também em decorrência dos avanços já conquistados e das novas perspectivas e desafios postos para o SUAS (MDS, 2015).

Em suma, para que o IDCRAS alcance a captura da qualidade dos serviços prestados às comunidades por meio dos CRAS, a avaliação é feita baseando-se em informações que retratam a estrutura física das unidades, assim como a qualificação dos trabalhadores que lidam diretamente com a população. E são avaliados também os serviços e benefícios que são concedidos.

O IDCRAS é um indicador sintético, por constituir uma medida que comporta na sua composição diversos indicadores. Possui, portanto, maior capacidade de sumarizar diferentes aspectos da realidade. São cinco os níveis de desenvolvimento para avaliação. O 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado. São atribuídas notas referentes à estrutura física, recursos humanos e serviços. E o IDCRAS final é calculado a partir da média aritmética simples dos níveis atingidos nas dimensões. Em cada dimensão, os níveis levam em consideração o porte do município, que pode ser pequeno, médio ou grande, a depender do número de habitantes. Além disso, são utilizados também os dados do Censo SUAS⁷ e do Registro Mensal de Atendimentos (RMA)⁸. Em particular, utiliza-se o número médio de famílias inseridas no acompanhamento familiar do PAIF no ano anterior, para aferir se o dimensionamento das equipes é apropriado para o volume da família/indivíduos acompanhados pelos serviços nos CRAS.

Os Quadros 4 (Estrutura Física), Quadro 5 (Recursos Humanos) e Quadro 6 (Serviços Socioassistenciais) contêm, respectivamente, a estrutura física mínima exigida para atender as comunidades, dividida em níveis; o quantitativo de profissionais que devem trabalhar nos CRAS e sua formação e, por fim, os serviços e benefícios que devem ser concedidos à população.

⁷ O Censo SUAS é o método utilizado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para monitorar todos os serviços, programas e projetos ofertados, conforme diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Essa ferramenta foi instituída pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010.

⁸ O Registro Mensal de Atendimentos (RMA) é um sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Quadro 4 - Dimensão Estrutura Física

	Famílias referenciadas (2.500 famílias ou 3.500 famílias)	Famílias referenciadas (5.000 famílias)
Nível 5	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir Recepção • Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas • Possuir, no mínimo, 1 sala administrativa • Possuir, no mínimo, 2 banheiros • Possuir acessibilidade* • Possuir conjunto de equipamentos que inclua, no mínimo: 2 computadores conectados à internet; impressora, telefone, veículo exclusivo ou compartilhado 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir Recepção • Possuir, no mínimo, 4 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas • Possuir, no mínimo, 1 sala administrativa • Possuir, no mínimo, 2 banheiros • Possuir acessibilidade* • Possuir conjunto de equipamentos que inclua, no mínimo: 3 computadores conectados à internet; impressora, telefone, veículo exclusivo ou compartilhado
Nível 4	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir Recepção • Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas • Possuir, no mínimo, 2 banheiros • Possuir acessibilidade, ao menos parcial* • Possuir pelo menos 1 computador conectado 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir Recepção • Possuir, no mínimo, 4 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas • Possuir, no mínimo, 2 banheiros • Possuir acessibilidade, ao menos parcial* • Possuir pelo menos 2 computadores conectados à internet
Nível 3	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir Recepção • Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento • Possuir, pelo menos, 1 banheiro • Possuir acessibilidade, ao menos parcial* 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir Recepção • Possuir, no mínimo, 3 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas • Possuir, pelo menos, 1 banheiro • Possuir acessibilidade, ao menos parcial*
Nível 2	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento • Possuir, pelo menos, 1 banheiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo, 3 salas de atendimento • Possuir, pelo menos, 1 banheiro
Nível 1	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 2 salas de atendimento OU • Não possuir Banheiro OU • Prédio compartilhado com ONG, ou compartilhamento de todas as salas de atendimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 3 salas de atendimento OU • Não possuir Banheiro OU • Prédio compartilhado com ONG, ou compartilhamento de todas as salas de atendimento

Fonte: MDS (2015).

A dimensão Estrutura Física avalia a estrutura do equipamento CRAS, considerando diversos aspectos, tais como a existência de salas de atendimento individualizado e coletivo, condições de acessibilidade, recepção e banheiros, e ainda, a existência na unidade de um determinado conjunto de equipamentos (computadores, veículo exclusivo ou compartilhado, entre outros).

Quadro 5 - Dimensão Recursos Humanos

	Famílias referenciadas (2.500 famílias)	Famílias referenciadas (3.500 famílias)	Famílias referenciadas (5.000 famílias)
Nível 5	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 5 (9, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 3 (5, se EV) com nível superior* • Possuir, no mínimo, 1 Assistente Social (2, se EV) e 1 Psicólogo • Possuir, no mínimo, 1 profissional de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista • Possuir Coordenador com nível superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 7 (11, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 4 (6, se EV) com superior* • Possuir, no mínimo, 2 Assistentes Sociais (3, se EV) e 1 Psicólogo • Possuir, no mínimo, 1 profissional de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista • Possuir Coordenador com nível superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 9 (13, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 5 (7, se EV) com superior* • Possuir, no mínimo, 2 Assistentes Sociais (3, se EV) e 1 Psicólogo • Possuir, no mínimo, 2 profissionais de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista • Possuir Coordenador com nível superior
Nível 4	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 4 (7, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 3 (5, se EV) com nível superior* • Possuir, no mínimo, 1 Assistente Social (2, se EV) • Possuir Coordenador com nível superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 6 (9, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 4 (6, se EV) com superior* • Possuir, no mínimo, 2 Assistentes Sociais (3, se EV); • Possuir Coordenador com nível superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 7 (10, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 5 (7, se EV) com superior* • Possuir, no mínimo, 2 Assistentes Sociais (3, se EV) e 1 Psicólogo • Possuir Coordenador com nível superior
Nível 3	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 4 (6, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 2 (4, se EV) com nível superior * • Possuir, no mínimo, 1 Assistente Social (2, se EV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 6 (8, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 3 (4, se EV) com superior* • Possuir, no mínimo, 2 Assistentes Sociais (3, se EV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 7 (9, se EV) profissionais, sendo, pelo menos 4 (6, se EV) com superior* • Possuir, no mínimo, 2 Assistentes Sociais (3, se EV)
Nível 2	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 3 profissionais, sendo, pelo menos 2 com nível superior* • Possuir, pelo menos, 1 Assistente Social OU 1 Psicólogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 5 profissionais, sendo, pelo menos 2 com nível superior* • Possuir, pelo menos, 1 Assistente Social OU 1 Psicólogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir, no mínimo 6 profissionais, sendo, pelo menos 3 com nível superior* • Possuir, pelo menos, 1 Assistente Social OU 1 Psicólogo
Nível 1	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 3 profissionais OU • Não possuir Assistente Social nem Psicólogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 5 profissionais OU • Não possuir Assistente Social nem Psicólogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 6 profissionais ao todo, ou menos de 3 com nível superior OU • Não possuir Assistente Social nem Psicólogo

Fonte: MDS (2015).

A dimensão Recursos Humanos afere se o quantitativo da equipe de referência é adequado ao porte da unidade, tendo como parâmetro a Norma Operacional Básica – Recursos Humanos (NOBRH). Essa dimensão, no seu nível 5, leva em conta o quantitativo de profissionais de nível superior, o qual varia conforme existência ou não de uma equipe volante, referenciada à unidade, recebendo cofinanciamento federal. São considerados também o número de profissionais com formação de Serviço Social e Psicologia, se a unidade possui, no mínimo, um profissional de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista, e ainda, a existência de um coordenador de nível superior.

Já o indicador dimensional relativo a Serviços e Benefícios, Quadro 6, avalia quais as atividades que, no âmbito do PAIF, são desenvolvidas na unidade CRAS, a oferta de Serviços

de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e para quantos ciclos de vida, e se a unidade realiza cadastramento/atualização no Cadastro Único, sem lançar mão dos profissionais de nível superior do PAIF. É também avaliada a articulação que o CRAS possui com outros serviços prestados por outras políticas públicas, como a Educação e Saúde e com o CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Quadro 6 - Dimensão Serviços e Benefícios

	Municípios de Pequeno Porte I	Municípios de Pequeno Porte II e Médio Porte	Municípios de Grande Porte e Metrôpoles
Nível 5	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100. Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados. Possui profissionais de Serviço Social e/ou de Psicologia Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo três ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas) Realiza no próprio CRAS o cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF. Possui forte articulação* com os Serviços de Educação e Saúde no território Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100. Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados. Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo três ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas) Realiza no próprio CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF. Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100. Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados. Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo três ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas) Realiza no próprio CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF. Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais
Nível 4	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100. Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados. Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo dois ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas) Possui forte articulação* com os Serviços de Educação e Saúde no território Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100. Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados. Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo dois ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas) Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100. Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados. Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo dois ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas) Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais

Nível 3	<ul style="list-style-type: none"> • Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC. • Possui oferta de Serviço de Convivência, pelo menos para um ciclo de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas). • Possui forte articulação* com os Serviços de Educação e Saúde no território 	<ul style="list-style-type: none"> • Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC. • Possui oferta de Serviço de Convivência, pelo menos para um ciclo de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas). • Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território 	<ul style="list-style-type: none"> • Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC. • Possui oferta de Serviço de Convivência, pelo menos para um ciclo de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas). • Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território
Nível 2	<ul style="list-style-type: none"> • Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação • Possui forte articulação* com, pelo menos um dos seguintes Serviços: Serviços de Educação; Serviços de Saúde 	<ul style="list-style-type: none"> • Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação • Possui forte articulação* com, pelo menos um dos seguintes Serviços abaixo: Serviços de Educação; Serviços de Saúde; CREAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação • Possui forte articulação* com, pelo menos um dos seguintes Serviços abaixo: Serviços de Educação; Serviços de Saúde; CREAS
Nível 1	<ul style="list-style-type: none"> • Não realiza alguma(s) das seguintes atividades essenciais do PAIF: acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação OU • Articulação frágil ou inexistente com os Serviços de Educação e com os Serviços de Saúde OU • Não possui profissionais de Serviço Social nem de Psicologia 	<ul style="list-style-type: none"> • Não realiza alguma(s) das seguintes atividades essenciais do PAIF: acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação OU • Articulação frágil ou inexistente com os Serviços de Educação, com os Serviços de Saúde e com os CREAS OU • Não possui profissionais de Serviço Social nem de Psicologia 	<ul style="list-style-type: none"> • Não realiza alguma(s) das seguintes atividades essenciais do PAIF: acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação OU • Articulação frágil ou inexistente com os Serviços de Educação, com os Serviços de Saúde e com os CREAS OU • Não possui profissionais de Serviço Social nem de Psicologia

Fonte: MDS (2015).

Por fim, obtém-se o indicador sintético, por meio de média aritmética simples, isto é, somando os níveis atingidos em cada uma das dimensões, dividindo o resultado por 3 - número de dimensões que compõe o IDCRAS.

Nos próximos capítulos, seguem consideráveis abordagens a respeito da estrutura administrativa e funcionamento da gestão atual da Prefeitura Municipal de Camaçari, para posterior entendimento da análise IDCRAS 2017 a 2020 dentro da realidade do município.

6 O CENÁRIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI

Neste tópico estão contidos o cenário da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Camaçari, com destaques para a Controladoria Geral e para a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, e de que forma a gestão de ambas acontece. A respeito da CGM, é trazida a execução das atividades da Auditoria Interna e seus procedimentos, assim como os princípios norteadores da sua atuação. E, quanto à SEDES, a abordagem do funcionamento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social no município.

6.1 BREVE CONTEXTO ADMINISTRATIVO

A Prefeitura Municipal de Camaçari, de acordo com a sua Lei Orgânica (2008), constitui-se da Administração Direta e Indireta. A Administração Direta é composta pelas Secretarias Municipais: de Governo (SEGOV), da Administração (SECAD), da Fazenda (SEFAZ), da Educação (SEDUC), dos Serviços Públicos (SESP), da Agricultura e Pesca (SEDAP); do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUR), Esporte, Lazer e Juventude (SEJUV), da Cultura (SECULT), do Desenvolvimento Econômico (SEDEC), da Habilitação (SEHAB), de Relações Institucionais (SERIN), de Turismo (SETUR), da Mulher (SEMU); Controladoria Geral (CGM) e Procuradoria Geral (PGM).

A Administração Indireta Municipal é composta pela Superintendência de Trânsito e Transportes (STT), pelo Instituto de Seguridade do Servidor Municipal (ISSM) e pela Empresa de Limpeza Pública (LIMPEC).

Dentro dessa diversidade de Secretarias e setores, duas esferas são basilares para esta dissertação: Controladoria e SEDES, ambas com estrutura material e quantitativo de servidores satisfatórios para pôr em prática o que a Administração Pública propõe à população: trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos.

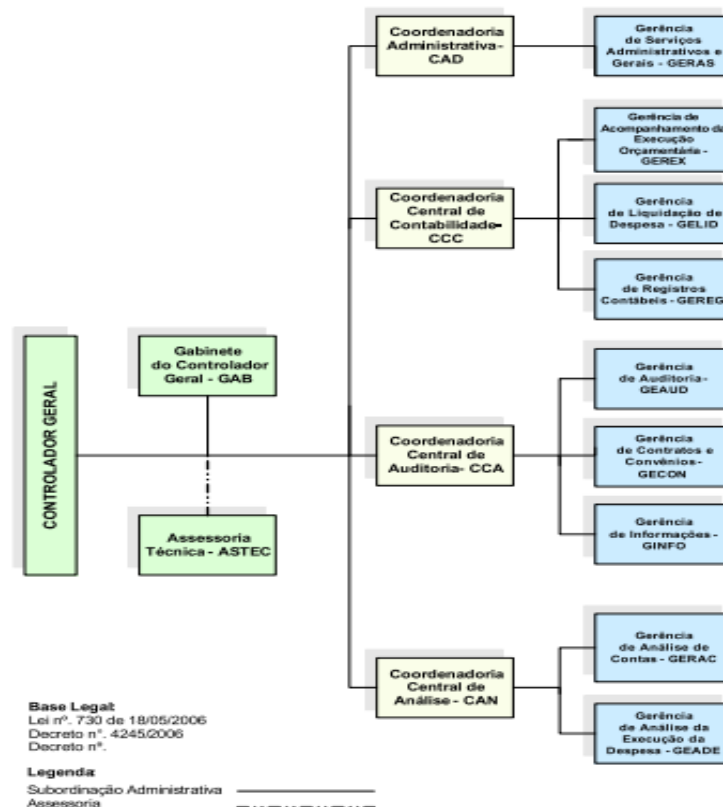
Enquanto a Controladoria tem por finalidade exercer o Controle Interno da Administração, garantindo maior controle, transparência e responsabilidade no exercício da Administração Pública, a fim de garantir a tomada de decisões da gestão com segurança, a SEDES tem por finalidade planejar, coordenar e executar a Política Municipal de Assistência Social, com a finalidade de garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoiar indivíduos e famílias no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e

projetos. A primeira Secretaria está mais voltada ao modelo de Gestão Gerencial, cuja execução dos trabalhos é focada na *accountability* e na eficiência; ao passo que a segunda está inserida no contexto da Gestão Societal, com abertura à participação constante da sociedade, a exemplo das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil. A seguir, especificações desses dois setores, que são a essência deste trabalho.

6.2 CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO E AUDITORIA INTERNA

A Controladoria Geral do Município (CGM) foi criada em 27 de janeiro de 2005, por meio da Lei Municipal nº 667/2005 e alterada pela Lei Municipal nº 730/06. É um órgão de coordenação do Sistema Integrado de Fiscalização Financeira, Contabilidade e Auditoria do Poder Executivo, atuando como órgão central do Sistema de Controle Interno. Em sua estrutura, conforme Figura 5, estão, dentre outros setores, quatro principais Coordenadorias: Administrativa (CAD), de Contabilidade (CCC), de Análise (CAN) e de Auditoria Interna (CCA). Cada setor com suas funções específicas que não devem ser confundidas.

Figura 5 - Organograma CGM



Fonte: Regimento Interno CGM (2007).

Enquanto o controle interno contempla toda e qualquer atividade de controle, a Auditoria Interna é quem avalia esse controle interno e o seu grau de confiabilidade, a fim de auxiliar na redução de equívocos e inconsistências identificados durante as auditorias. Em suma, o controle pode ser executado por todos que pertencem à administração. É dever, inclusive, do servidor público inspecionar os seus próprios atos. Quanto à Auditoria Interna, fulcro desta pesquisa, a atuação é restrita a servidor efetivo designado a essa função. Como integrante do Sistema de Controle Interno, é estratégica para garantir a utilização adequada de recursos públicos, assim como melhoria da gestão. Uma de suas tarefas principais é verificar a efetividade da gestão pública. É uma atividade centrada na transparência, como citado anteriormente.

Pertinente citar que a Auditoria Interna é um setor relativamente recente na estrutura da CGM, embora já fosse integrante no seu organograma desde 2007, como visto na Figura 4. Teve início a partir do segundo semestre de 2013, quando os primeiros servidores foram convocados. Os vinte auditores internos atuantes são concursados. Realizam auditorias visando o acompanhamento da execução dos programas, projetos, atividades e da movimentação dos recursos orçamentários e extraorçamentários.

Todas as atividades têm o objetivo de avaliar os resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades integrantes da administração pública de Camaçari. De acordo com o Manual de Auditoria Interna de Camaçari (2017), elaborado e publicado quatro anos após o início dos primeiros trabalhos do setor, a CCA visa identificar riscos e fornecer garantia razoável à entidade no cumprimento de sua missão, e verificar se os objetivos gerais estão sendo atendidos:

- a) Executar as operações de forma organizada, ética, econômica, eficiente e eficaz.
- b) Estar em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis.
- c) Salvar recursos contra perda, abuso e dano.
- d) Cumprir as obrigações de *accountability*.

A execução das atividades da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, a exemplo do Planejamento e do Programa, que são norteados por fundamentos e princípios constitucionais da própria Administração Pública, ilustrados no Quadro 7, e em conformidade com o Manual da Auditoria Interna de Camaçari (2017), fundamentado pela Instrução Normativa CGM (2015).

Quadro 7 - Fundamentos e princípios constitucionais utilizados na Auditoria Interna de Camaçari

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	O QUE SIGNIFICA
Legalidade	O administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, portanto, incidência de sua vontade subjetiva, pois à Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A Administração deve indicar em cada ato praticado a sua devida fundamentação legal.
Finalidade	Impõe ao administrador público que atue vinculado ao interesse público e com obediência à finalidade específica da lei. O princípio da finalidade é elemento formador do ato administrativo e seu desvirtuamento gera nulidade do ato praticado.
Impessoalidade	Requer objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades.
Moralidade	Estabelece que a Administração deve atuar segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, por meio de um padrão de conduta normalmente aceito pela sociedade, devendo o agente público agir com honestidade e justiça, em busca do melhor resultado para o interesse público, com base no que estabelece a lei. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos.
Publicidade	Torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública para conhecimento, controle e início dos seus efeitos. A publicidade dar-se-á pela inserção do ato no Diário Oficial ou edital afixado em local próprio para divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.
Transparência	Divulgação de relatórios e demonstrativos, visando permitir ao cidadão avaliar, por meio da informação disponibilizada, o grau de sucesso obtido no gerenciamento de receitas e despesas públicas, particularmente à luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.
Eficiência	Dever do agente público de atuar produzindo resultados favoráveis à consecução dos fins a que o Município se propõe. O aparelho do Município deverá revelar-se apto a gerar mais benefícios com os recursos disponíveis, aumentando a produtividade e enfatizando a qualidade e o desempenho nos serviços públicos prestados.
Eficácia	É o dever de administrar com base em ações planejadas, a fim de garantir a produção do efeito desejado.
Efetividade	Consolidação dos princípios da eficiência e da eficácia, cumprindo os objetivos propostos com qualidade e produtividade.
Equidade	Dever da Administração Pública de zelar para que suas ações não sejam elementos causadores de desigualdades.
Economicidade	Impõe à Administração Pública executar suas tarefas com a melhor relação custo-benefício na busca por bons resultados, evitando-se, assim, desperdícios.
Legitimidade	Todo ato administrativo deve ser expedido com todos os seus pressupostos atendidos, ou seja, expedido pela autoridade competente, com justos motivos, conforme objeto predefinido, na forma definida em norma e com propósito de atender ao interesse público.
Motivação	Descrição expressa dos pressupostos fáticos e jurídicos de cada ato administrativo expedido pela autoridade competente; permite confrontar os motivos explicitados

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	O QUE SIGNIFICA
	com os atos praticados. A motivação dos atos administrativos deve ocorrer sempre, mesmo quando em atos discricionários, cuja exceção deverá estar prevista em norma (como é o caso da livre nomeação e exoneração de agentes para cargos comissionados, cuja motivação é facultativa por disposição constitucional/legal).
Razoabilidade	É a aplicação da lógica racional para a tomada de decisão quanto à escolha do que for mais eficiente, conveniente, oportuno ou apto a atender ao interesse público. A razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas.
Proporcionalidade	Adequação quantitativa entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do objetivo pretendido.
Segurança jurídica	Não se deve alterar ato ou situação jurídica consolidada, definitiva, mediante aplicação retroativa de nova interpretação da lei, ou invalidar decisões com vícios sanáveis e que não acarretem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros. É a garantia da observância do devido processo legal-administrativo, com a proteção dos institutos da preclusão, decadência, prescrição, coisa julgada, direito adquirido, bem como o respeito ao ato jurídico perfeito e acabado. É, também, a interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.
Ampla defesa/contraditório	Garantia constitucional assegurada aos litigantes e acusados em geral de se defenderem com os meios e recursos de que a lei dispõe; de terem acesso aos autos; de obterem cópias de documentos; com apresentação de provas e razões antes da decisão; além de tomarem ciência da própria decisão. É a garantia de que a contradita será considerada efetivamente por quem cabe o julgamento.
Interesse público	Todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação a obediência ao interesse coletivo. A utilidade ou interesse público é a finalidade própria da Administração Pública.
Autotutela	Poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada a apreciação judicial.

Fonte: Manual da Auditoria Interna de Camaçari (2017).

Visto isso, utilizando-se desses fundamentos e princípios, os procedimentos da Auditoria Interna podem ser iniciados, cabendo ao auditor interno manter o seu nível de competência profissional pelo conhecimento atualizado das normas e técnicas de auditoria, da legislação inerente à profissão, dos conceitos e técnicas administrativas e da legislação aplicável à entidade. Faz parte das suas atribuições e responsabilidades:

- a) Realizar auditorias nos sistemas administrativo, financeiro, tributário, de pessoal, de material, de patrimônio, de custos, de arrecadação e outros pertinentes, assegurando a confiabilidade dos mesmos e atestando a eficácia e eficiência das gestões.

- b) Realizar auditorias de acompanhamento na execução orçamentária, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito da PMC, inclusive nos fundos municipais, apontando soluções quando identificadas incorreções/distorções.
- c) Testar e avaliar o cumprimento das obrigações legais e contratuais no âmbito da Prefeitura Municipal de Camaçari, monitorando a execução de registros nos prazos estabelecidos e normas e legislações.
- d) Examinar e avaliar a gestão e as ferramentas de controle orçamentário, financeiro, patrimonial, contábil e operacional no âmbito da Prefeitura Municipal de Camaçari.
- e) Testar e avaliar os métodos utilizados para aferição de custos na obtenção de estoques, acompanhando a guarda, o controle e o inventário dos bens municipais.
- f) Contribuir para manutenção e desenvolvimento dos sistemas contábeis e fiscais, assessorando a implantação de novas rotinas, sempre que ocorra alteração na Legislação Contábil e Fiscal.
- g) Monitorar sistematicamente as oportunidades e ameaças fiscais, tributárias, contábeis e administrativas.
- h) Participar das atividades de ensino, pesquisa e extensão.
- i) Exercer outras responsabilidades/atribuições correlatas.

Dessa forma, a área de atuação da Auditoria Interna compreende todos os setores que formam a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Camaçari. Além das auditorias e monitoramentos, houve, recentemente, em 2021, a inclusão do trabalho de Consultoria, que é “uma atividade de Auditoria Interna Governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento, treinamento e facilitação e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de adicionar valor e a aperfeiçoar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e controles internos da gestão”⁹.

De acordo com a Instrução Normativa nº 03, p. 14, 2017:

A Auditoria Interna Governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

⁹ Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (2020).

É cabível citar que a atividade de Consultoria pode ser adaptada, com propósito de atender os problemas específicos identificados pela unidade que o requisita, desde que não comprometa a autonomia técnica e objetividade dos auditores internos governamentais.

Nesse viés de consultorias, o auditor ou auditores designados a assessorar tecnicamente uma Secretaria devem, para melhor desenvolvimento do seu trabalho, conhecer a fundo a pasta, com o propósito de identificar as principais fragilidades e de que maneira pode auxiliar na redução de danos e consequente aprimoramento da gestão. Nesse intuito, segue no próximo tópico detalhamento sobre a SEDES.

6.3 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA (SEDES)

Esta seção é iniciada com uma descrição minuciosa da estrutura administrativa da Secretaria, junto a um breve contexto social, e ênfase na Diretoria SUAS e Coordenadoria de Vigilância, seguindo para abertura integral do IDCRAS da SEDES dos anos 2017, 2018 e 2019 e parecer da Vigilância acerca desses indicadores.

6.3.1 Estrutura administrativa

A SEDES é a Secretaria incumbida de assegurar a Proteção Social no campo socioassistencial aos munícipes que dela necessitam. Dessa forma é que preconiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O fato de a SEDES incluir no Cadastro Único e nos Programas Sociais famílias com vulnerabilidades significa estabelecer estratégias e ações territorialmente organizadas, com estabelecimento de parcerias, para identificar e cadastrar todas as famílias de baixa renda ainda não incluídas no CADÚNICO, com especial prioridade àquelas em situação de extrema pobreza, ou seja, aquelas que sobrevivem com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais).

A busca ativa, por meio de profissionais que atuam na Política de Assistência Social, identifica as famílias em extrema pobreza que ainda não estão cadastradas e as que precisam fazer atualização do cadastro já existente. Essa ação proativa é considerada fundamental para o sucesso do cadastramento. Outra estratégia consiste em identificar todas as famílias que pertencem a povos e comunidades tradicionais ou a outros grupos específicos da população: se

a família é indígena, quilombola, cigana, extrativista, se está em situação de rua, entre outras situações de possível vulnerabilidade, isso permitirá a definição de ações de políticas públicas mais efetivas na superação das adversidades enfrentadas cotidianamente por essas pessoas. Esses acompanhamentos preveem o reforço de vínculos entre os órgãos gestores do Cadastro Único e os representantes de instituições parceiras.

Nesse sentido, é pertinente ressaltar que o município é o responsável por cadastrar as famílias de baixa renda, conforme Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família que é um programa federal de transferência direta de renda que elege e orienta o encaminhamento do público-alvo (famílias em situação de extrema pobreza) aos serviços da política de assistência social e o Cadastro Único, que é o sistema que registra as informações sobre cada família de baixa renda, identificando seus membros e suas condições econômicas e sociais. São esses dados que norteiam a concessão dos benefícios dos programas sociais.

Em Camaçari há 28.688 famílias beneficiadas que equivalem, aproximadamente, a 27,72% da população total do município. Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78. Essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para o acesso aos serviços, existem as chamadas condicionalidades, que são compromissos que a família contemplada pelo programa e o poder público assumem, a fim de garantir o acesso de suas crianças e adolescentes à saúde e à educação: crianças menores de 07 anos devem ser vacinadas e ter acompanhamento de peso e altura; crianças e adolescentes de 06 a 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85% a cada mês; jovens de 16 e 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 75% das aulas a cada mês; gestantes precisam fazer o pré-natal.

De acordo com o Regimento Interno (2020) mais recente da SEDES, além da sua finalidade de planejar, coordenar e executar a Política Municipal de Assistência Social, se responsabiliza também pela Política Municipal de Segurança Alimentar assim como a Política de Igualdade de Direitos e Combate à Discriminação. E, para cumprimento de sua finalidade,

pode celebrar convênios, contratos e ajustes com instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

A SEDES é a Secretaria que implanta, coordena, executa, controla e avalia as políticas de assistência e promoção social, assegurando o respeito às diferenças e o acesso a serviços direcionadas à Proteção Básica e Especial, e ao desenvolvimento comunitário, assim como a promoção de medidas que visem a melhoria da qualidade de vida da população carente e em situação de vulnerabilidade do município de Camaçari.

Dentre os seus principais desafios diários, para concretizar uma gestão qualificada, está o de fortalecer o SUAS, executando e monitorando as Políticas de Assistência Social realizadas através das ações das Coordenadorias, que atualmente são:

- a) Coordenação de Proteção Social Básica (CPSB): é a Coordenadoria mais extensa da SEDES. Nela, estão inseridos outros setores que compõem diferentes serviços, a exemplo da Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), que é um serviço ofertado preferencialmente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que administra o Centro de Convivência da Criança e do Adolescente (Casa da Criança) e Centro de Convivência da Pessoa Idosa (Conviver) e também possui um caráter preventivo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades dos usuários por meio de palestras e oficinas voltadas à promoção da Saúde, Educação e Lazer; e Gerência de Serviços à Pessoa com Deficiência (GEDEF), que se trata de um serviço de atendimento às pessoas com deficiência, onde o usuário tem orientações sobre o passe livre municipal, intermunicipal e interestadual e acompanha o processo de solicitação do passe livre (feito através do CRAS). Há nesse contexto atendimento em Libras para as pessoas com deficiência auditiva.

- b) Coordenação de Proteção Social Especial (CPSE): a Coordenadoria que executa, atendimento assistencial destinado às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psicológicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, situação de rua, trabalho infantil, entre outros. Os

níveis de complexidade dos atendimentos se dividem em: Média Complexidade (oferta atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujo vínculo familiar e comunitário não foi rompido. Os serviços concedidos no município são por meio das unidades de atendimento Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e Alta Complexidade (é destinada a garantir proteção integral para famílias e indivíduos com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados. Proporciona ações que asseguram a proteção em situações de risco pessoal e social, por meio de serviços que garantem medida de acolhimento para os diversos públicos. O público atendido são crianças, adolescentes, idosos, adultos e famílias em situação de risco social e pessoal).

E há também as Coordenadorias voltadas às Políticas Transversais:

- a) Coordenação de Igualdade de Direitos e Combate à Discriminação- é o setor que, através das suas Gerências: Povos Tradicionais, Diversidade Sexual e Igualdade Racial, orienta, apoia e acompanha programas e atividades voltadas à implementação de políticas públicas de ações afirmativas e diretrizes para o combate ao racismo, a promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos de quaisquer raças, etnias, gêneros e crenças afetados por discriminação, preconceito, intolerância religiosa, homofobia e demais formas de desrespeito com a humanidade.

- b) A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional: tem como principal objetivo promover o direito humano à alimentação adequada e saudável, garantindo o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Em Camaçari, há os serviços do Programa Banco de Alimentos, que consiste numa parceria do Governo Federal, através do Ministério da Cidadania, com os municípios. Tem como objetivo reduzir o desperdício de alimentos e ajudar no combate à fome, com arrecadação de alimentos de baixo valor comercial e próprio para o consumo humano, por meio de articulação com o maior número possível de parceiros, que são chamados de “investidores sociais”.

A SEDES ainda tem responsabilidade estrutural e de custos com órgãos colegiados, que são os Conselhos, se configurando a participação popular na gestão pública, de acordo com a vertente Societal discorrida no Capítulo 03 deste trabalho. São eles:

- a) Conselho Municipal de Assistência Social.
- b) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- c) Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa.
- d) Conselho Municipal aos Direitos da Pessoa com Deficiência.
- e) Conselho Municipal de Segurança Alimentar.
- f) Conselho Municipal de Igualdade de Direitos e Combate à Discriminação.

6.3.2 A Diretoria do SUAS

Esta Diretoria foi criada neste ano de 2022, através de reforma administrativa. Em sua integralidade, tem como principal objetivo contribuir para aprimorar o funcionamento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (GSUAS), de forma a propiciar maiores virtudes aos serviços socioassistenciais e ao atendimento à população usuária da Política de Assistência Social. Dentre suas atribuições, estão:

- a) Buscar eficiência, eficácia e efetividade das ações da Assistência Social do município, visando à qualidade e equidade na oferta e acesso aos usuários.
- b) Coordenar, monitorar e avaliar a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Básica que visem prevenir em situação de vulnerabilidade e risco social, tendo como referência a matricialidade sociofamiliar e o território.
- c) Estruturar e acompanhar o funcionamento das áreas da Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e da Vigilância Socioassistencial.
- d) Propor, juntamente à Vigilância Socioassistencial, a realização de diagnósticos, estudos e pesquisas que subsidiem as ações da rede de Proteção Social Básica e formular indicadores sociais e mecanismos de avaliação dos serviços para o seu aperfeiçoamento.
- e) Propor e promover ações de capacitação, juntamente com a Gestão do Trabalho (Núcleo de Educação Permanente) para melhor qualificação dos servidores para a execução dos serviços.

- f) Promover articulação além da Coordenadoria de Proteção Social Básica e Especial, no âmbito da SEDES e com conselhos, com entidades socioassistenciais externas públicas e privadas e demais atores e parceiros com vistas ao cumprimento da sua finalidade.
- g) Acompanhar e apoiar os conselhos de assistência social, no exercício do controle social.
- h) Conhecer, acompanhar e cumprir as deliberações sobre aspectos da organização e gestão do SUAS, a legislação vigente e as orientações e pactuações da Comissão Intergestor Bipartite (CIB).

Na Figura 6, ilustração do organograma da Diretoria SUAS na SEDES.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Hierarquicamente vinculadas a essa Diretoria, além da Vigilância Socioassistencial, alvo da principal entrevista e atenção dedicada neste trabalho, estão também a Regulação e a Gestão do Trabalho.

Como já sabido e discutido anteriormente, a Vigilância Socioassistencial constitui uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com o apoio às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão. Esse setor também se ocupa da análise e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS.

Dentre as ações que são pertinentes ao setor estão monitoramento e acompanhamento do preenchimento do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) pelos equipamentos/serviços, lançamento do Relatório de Acompanhamento Físico (RAF) no sistema SIACOF do Estado da

Bahia, após monitoramento das informações pelos equipamentos/serviços, alimentação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), lançamento e atualização do Cadastro do Sistema Único de Assistência Social (CADSUAS) monitoramento e lançamento do Censo SUAS, dentre outras atividades correlatas.

Quanto à Regulação, é a área responsável pelos atos regulamentares e pelas ações que asseguram o cumprimento das normatizações. Por ato regulamentar compreende-se tanto a elaboração de leis quanto de regras, normas, fluxos, instruções, além da assessoria normativa para o desenvolvimento da Política de Assistência Social. Essa área pauta, ainda, na necessidade de conhecimento e acompanhamento dos instrumentos e instâncias de negociação e pactuação do SUAS, bem como das ações referentes à normatização.

As instâncias de pactuação no nível estadual são o Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB). E as principais ações desenvolvidas pela área são elaboração de Notas Técnicas, realização de consultas formais a outros órgãos e elaboração de legislação, a exemplo da Lei do SUAS e suas alterações.

E, por fim, a Gestão do Trabalho, que é uma área de gestão do SUAS que trata das questões relacionadas ao trabalho social e aos trabalhadores que atuam na Política de Assistência Social. Abrange o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional. Constitui um eixo estratégico e imprescindível à qualidade da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O trabalho na assistência social possui uma importante dimensão relacional e seus trabalhadores são os principais mediadores entre o direito socioassistencial e os usuários da política. Torna-se, dessa maneira, imprescindível na estruturação da área de Gestão do Trabalho a inclusão de um núcleo de Educação Permanente, com plano instituído para execução durante todo o ano.

6.3.3 A Vigilância Socioassistencial como principal setor de controle interno da SEDES

A Vigilância Socioassistencial constitui uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com o apoio às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão. Esse setor integra a Gestão do Sistema Único de Assistência Social (GSUAS). É uma

das suas coordenadorias, assim como Regulação, que é a área responsável pelos atos regulamentares e pelas ações que asseguram o cumprimento das normatizações e Gestão do Trabalho que é uma área que trata das questões relacionadas ao trabalho social e aos trabalhadores que atuam na Política de Assistência Social.

A Vigilância Socioassistencial também se ocupa da análise e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS.

Verifica-se que se trata de um departamento com responsabilidades voltadas ao controle interno da Secretaria. Por isso, a equipe que o compõe deve ser muito bem-preparada, ter condições propícias para capacitações e atualizações técnicas na área a fim de realizar com qualidade as atribuições que o setor exige.

Segundo o Regimento Interno da SEDES (2020), cabe à Vigilância Socioassistencial:

- a) Coordenar e apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas: a) acerca das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; b) a respeito dos padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso.
- b) Gerenciar, monitorar e consultar os sistemas informatizados nos âmbitos Municipal, Estadual e Federal.
- c) Coordenar a elaboração de diagnósticos e estudos para monitoramento e avaliação dos diversos programas, projetos e serviços.
- d) Executar outras atividades correlatas.

Em âmbito nacional, é a Vigilância Socioassistencial quem produz e sistematiza informações que podem demonstrar ou não a qualidade dos serviços ofertados pelos municípios, estados e Distrito Federal. Em Camaçari, o setor confere, ainda, se a alimentação do sistema corresponde às ações executadas e sugere às equipes que sejam cumpridas a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e as Orientações Técnicas preconizadas pelo Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério da Cidadania (MDS), desde 2019.

Visto isso, conclui-se que essa é uma categoria que tem posição estratégica de controle interno dentro da SEDES, e é uma área diretamente vinculada à gestão do Sistema Único de Assistência Social. Sendo a coordenadoria que monitora a atuação de outras coordenações, pode contribuir também para a efetivação do plano preventivo da Política de Assistência Social de Camaçari e, também proativo, cooperando para a redução de danos.

Por todas essas atribuições, é a Vigilância quem lida diretamente com os dados dos indicadores extraídos pela plataforma federal no âmbito da Assistência Social Nacional, articulando diálogo com as coordenadorias da SEDES a respeito dos resultados dos exames que, nesse caso específico, estão contidos na sessão a seguir.

6.4 INDICADORES DE DESEMPENHO NO MUNICÍPIO

Em Camaçari, a primeira avaliação IDCRAS aconteceu no ano de 2015, quando o índice foi inaugurado nacionalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Na gestão administrativa atual, foco deste estudo, a primeira avaliação aconteceu em 2017. Nessa conjuntura, serão explicitadas a seguir as suas dimensões, classificadas em estrutura física, recursos humanos e serviços, e suas variantes, que são as notas, avaliadas entre 1 e 5; sendo 1 a menor e 5 a maior.

As unidades apresentadas correspondem aos bairros onde estão instalados os sete CRAS do município, que são descentralizados, a fim de atender a população o mais próximo possível da sua residência. Os cidadãos são atendidos nas unidades de acordo à localização onde residem.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social, p. 10, 2009).

Os sete bairros do município de Camaçari contemplados com CRAS estão descritos no Quadro 8:

Quadro 8 - Caracterização dos CRAS de Camaçari

CRAS	DESCRIÇÃO/CARACTERÍSTICAS
Nova Vitória	Estrutura física - a unidade atualmente conta com estrutura física reformada: área externa com estacionamento, recepção 1, recepção 2 (rampa acessibilidade), sala de espera, 4 salas de atendimento, rampa acessibilidade, sala da Coordenação, sala de reunião, sala da Administração, sala do Programa Primeira Infância, sala do CadÚnico, sala de uso coletivo, copa, banheiro para servidor, banheiro para usuário, banheiro da sala da Coordenação, 2 banheiros da sala da Administração, banheiro anexo para o CadÚnico (específico para pessoa com deficiência). Recursos humanos – 09 servidores: 1 coordenador, 2 psicólogos, 4 assistentes sociais e 2 técnicos de nível médio.
Verde Horizonte	Estrutura física- 1 recepção, 4 salas para atendimento com ar-condicionado em todas; 1 banheiro para os usuários e 1 rampa de acessibilidade. Recursos humanos- 14 servidores: 1 coordenador; 2 administrativos, 3 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 pedagogo, além de 6 técnicos de nível médio.
PHOC I	Estrutura física- 1 recepção, <u>02 salas para atendimento</u> com ar-condicionado em todas; 1 banheiro de usos comum dos servidores e população e 1 rampa de acessibilidade. Recursos humanos- 11 servidores: 1 coordenador; 3 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 pedagogo, além de 5 técnicos de nível médio.
Buri Satuba	Estrutura física- A unidade dispõe de 01 recepção, 04 salas de atendimento, 1 banheiro para usuários e 01 rampa de acessibilidade. Recursos humanos- 09 servidores: 1 coordenador, 3 assistentes sociais; 1 pedagogo e 1 psicólogo, além de 03 técnicos de nível médio.
Abrantes	Estrutura física- a estrutura dispõe de dois banheiros específicos para Pessoa com Necessidades Especiais, além de uma rampa que permite acesso ao cadeirante, 05 salas para atendimento climatizadas e com boa iluminação, o que permite à equipe técnica um acolhimento digno aos usuários desse equipamento. Recursos humanos- 09 servidores: 1 coordenador, 2 assistentes sociais; 2 pedagogos e 2 psicólogos e 2 técnicos de nível médio.
Caminho do Mar/Arembepe	Estrutura física- A unidade dispõe de 01 recepção, <u>03 salas de atendimento</u> , 03 banheiros para os usuários, sendo um com acessibilidade, e 01 rampa de acessibilidade. Após mudança de locação da unidade, para um ambiente mais espaçoso e arborizado, a avaliação melhorou consideravelmente. Recursos humanos- 09 servidores: 1 coordenador, 3 assistentes sociais, 1 psicólogo, 1 pedagogo, 1 administrador e 2 técnicos de nível médio.
Monte Gordo/Barra de Pojuca	Estrutura física - 01 sala destinadas ao CadÚnico; <u>02 salas para atendimento</u> , 03 banheiros para os usuários, 01 rampa de acessibilidade, 01 sala de espera; 01 sala para administração, 04 banheiros, 01 copa, 01 área para atividades, 01 sala de arquivos. Recursos humanos- 09 servidores: 1 coordenador, 2 assistentes sociais, 1 psicólogo, 1 pedagoga, além de 4 técnicos de nível médio.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Colocadas as especificações de cada CRAS, verificou-se uma variação quanto à estrutura física e os recursos humanos. Já em relação à oferta dos Serviços Socioassistenciais acontece de maneira padronizada nas sete localidades. Além da habitual entrega de benefícios eventuais¹⁰, acontece orientação e encaminhamento às famílias, por meio da escuta ativa e realização de visitas domiciliares pontuais, no caso de necessidade de comprovação das informações obtidas nas entrevistas. Como serviço do PAIF, há o Grupo de Gestantes e

¹⁰ São benefícios da Política de Assistência Social, de caráter complementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (Lei de Benefícios Eventuais do município de Camaçari: Lei 1554/2018).

palestras temáticas. Contemplando o SCFV, há as oficinas de artesanato para os idosos e de percussão para as crianças.

Nas unidades são disponibilizados também Passe Livre, Carteira do Idoso, orientação e suporte ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência ou idosas inscritas no Cadastro Único, que podem receber um salário-mínimo mensal amparadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). No Quadro 9 estão exibidas todas as notas e médias dessas três dimensões citadas, referentes aos anos de 2017, 2018 e 2019.

Quadro 9 - IDCRAS SEDES

UNIDADE	DIMENSÕES (VARIA DE 1 A 5)											
	2017				2018				2019			
	Estrutura Física	Recursos Humanos	Serviços	Média	Estrutura Física	Recursos Humanos	Serviços	Média	Estrutura Física	Recursos Humanos	Serviços	Média
Nova Vitória	2,00	3,00	1,00	2,00	2,00	5,00	2,00	3,00	4,00	5,00	2,00	3,67
Verde Horizonte	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	5,00	2,00	3,00	5,00	5,00	2,00	4,00
PHOC I	2,00	2,00	2,00	2,00	4,00	3,00	4,00	3,67	3,00	5,00	2,00	3,33
Buri Satuba	3,00	1,00	2,00	2,00	4,00	3,00	2,00	3,00	4,00	2,00	1,00	2,33
Abrantes	-	-	-	-	2,00	5,00	2,00	3,00	5,00	5,00	3,00	4,33
Caminho do Mar Arembepe	2,00	2,00	2,00	2,00	4,00	3,00	1,00	2,67	4,00	5,00	2,00	3,67
Monte Gordo/Barra de Pojuca	2,00	3,00	2,00	2,33	2,00	3,00	1,00	2,00	1,00	3,00	2,00	2,00

Fonte: Censo SUAS (2019).

É perceptível a oscilação das notas e médias registradas no IDCRAS, tanto de unidade para unidade quanto no decorrer dos anos. Importante citar que, durante esse período estudado, a SEDES passou por quatro Secretárias titulares. Cada uma delas atuou por um ano, com sua forma específica de gerir os processos administrativos e lidar com os servidores. Ou seja, utilizando-se da discricionariedade que a administração pública legítima. Essa prerrogativa acaba dando vazão às marcas pessoais de cada liderança, o que às vezes favorece a gestão pública, outras vezes, não. O que mais chama a atenção nesse contexto é que em todas as gestões os Serviços Socioassistenciais aparecem como o principal insucesso da Secretaria. São as notas mais baixas, influenciando diretamente no resultado final. A seguir, análise de cada dimensão.

Quanto à Estrutura Física, são a segunda nota mais baixa, após os serviços. Conforme verificado nas visitas presenciais e diálogo com os técnicos que atuam nos equipamentos, a estrutura física passou por algumas adaptações ao longo desses quatro anos, como

acessibilidade para pessoas com deficiência, novas divisórias de salas para atendimento ao público e instalação de ar-condicionados. Essas adaptações foram importantes para a melhora na avaliação. Entretanto, três CRAS não dispõem das quatro salas para atendimento, conforme determinação IDCRAS: Phoc I tem apenas duas; Caminho do Mar/Arembepe e Monte Gordo/Barra de Pojuca têm apenas três salas.

Em relação aos Recursos Humanos, as notas mais baixas foram no período em que as equipes técnicas estavam sendo organizadas para encaminhamento aos CRAS. Em 2017, a SEDES ainda não havia fixado os profissionais que atuariam regularmente nas unidades. Inclusive, o CRAS de Abrantes estava sendo reformado, para futura inauguração e usufruto social. Vencida essa etapa, e com o ciclo de treinamento que os servidores tiveram, foi notório que as notas melhoraram, alcançando em alguns registros, a sua máxima. Porém, como citado anteriormente, tendo insucesso em alguma dimensão, as outras conseqüentemente são atingidas, visto que as médias são calculadas levando em consideração as notas de todos os itens envolvidos.

Quanto aos Serviços Socioassistenciais, são as notas que estão marcadas abaixo da média em todos os anos, impactando no resultado final da avaliação IDCRAS na SEDES. Não são disponibilizados à população em sua integralidade, conforme recomenda a Política Nacional de Assistência Social (2004). Tanto o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) quanto o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), conforme citados anteriormente, não contam com a regularidade de ações destinadas à população. Na SEDES, esses serviços são concedidos de forma descontinuada e por concessão incompleta. No PAIF, por exemplo, no mencionado universo de serviços que podem ser concedidos, apenas os benefícios eventuais são mantidos com continuidade. E são considerados essenciais à Secretaria. Os registros de controle da Secretaria informam o quantitativo de novos inscritos e tentativas de inscrição diárias.

Em se tratando de trabalho social com famílias, e que deve ter caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva dos vínculos, prevenindo assim possíveis rupturas, não é suficiente apenas promover seu acesso a cestas básicas, transferência temporária de renda ou quaisquer outros direitos materiais. O usufruto bem-sucedido desses direitos é, sem dúvidas, a contribuição na melhoria de qualidade de vida. Para esse fim, atividades em áreas culturais devem continuamente fazer parte do planejamento, de modo a ampliar o conhecimento de mundo das pessoas envolvidas e proporcionar uma nova forma de ver as possibilidades para

sua vida futura. Essas ações conjuntamente podem prevenir situações de maior vulnerabilidade e risco social.

E é nesse intuito que a Política de Assistência Social (2004) recomenda que as ações do PAIF devem ser planejadas e avaliadas com a participação das famílias usuárias, das organizações e movimentos populares do território, visando o aperfeiçoamento do Serviço, a partir de sua melhor adequação às necessidades locais, bem como o fortalecimento do protagonismo destas famílias, dos espaços de participação democrática e de instâncias de controle social (BRASIL, 2012).

Entretanto, a SEDES ainda não conseguiu alcançar a integralidade dessa metodologia inclusiva com os beneficiários. Os serviços socioassistenciais que deveriam empenhar-se na construção da autonomia e protagonismo das famílias atendidas ainda não foram estabelecidos com regularidade. Esse é mais um motivador para que as ações sejam acompanhadas rotineiramente, a fim de serem submetidas a aperfeiçoamentos.

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (Ala-Harja e Helgason, 2000).

Embora seja a Política de Assistência Social embasada por normas, formas e legislações que a fazem ser conceituada como tipificada, na SEDES sua aplicabilidade dispõe de lapsos que podem causar sérios danos aos cidadãos, a exemplo do comodismo provocado pelo assistencialismo intencional que usurpa o espaço do verdadeiro propósito da Política de Assistência, cujo objetivo envolve viabilizar condições mínimas de sobrevivência com dignidade ao mesmo passo em que deve promover caminhos para a superação do estado de vulnerabilidade, em especial, a econômica.

O espaço físico eleito para o início dessa promoção de melhores condições e expectativas de vida é o CRAS. Esse equipamento, se bem gerenciado, pode salvar vidas, visto que com ele é possível planejar ações pensadas nas famílias e em seu respectivo território, suas necessidades, potencialidades, bem como mapeamento da ocorrência das situações de risco e de vulnerabilidade social.

O ser humano precisa usufruir da essência do conceito de liberdade proposto por Sen (2010) em sua obra “Desarrollo y libertad”, liberdade como desenvolvimento. A execução coerente do PAIF e do SCFV se configuraria a parceria fundamental de serviços que proporcionam à população uma nova forma de ver a realidade social em que está inserida, com expectativa de futuro promissor. Jamais deveriam deixar de ser a prioridade para a construção da autonomia e fortalecimento também da autoestima dos usuários.

Na visão de Sen (2010), a finalidade deve ser sempre melhorar a vida das pessoas e expandir suas liberdades. E isso tem a ver com o poder de fazer escolhas, viver a vida em suas possibilidades de amplitude: poder ter seu alimento, frequentar escolas. A liberdade de ter uma vida digna.

A análise do desenvolvimento apresentada [...] considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam — e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. (SEN, 2010, p. 32 - 33).

As notas IDCRAS aqui detalhadas refletem um aspecto que deve ser tratado como prioritário, que é a adequação das equipes e servidores dos equipamentos da Proteção Social, de maneira a reforçar os princípios da Política de Assistência Social, a fim de garantir nos CRAS bom atendimento e continuidade do acompanhamento às famílias. E, em alguns casos, verificou-se a inadequação da estrutura física, com quantitativo de salas de atendimento à população reduzidas, assim como inassiduidade dos serviços socioassistenciais vinculados ao PAIF e SCFV.

Conforme citado anteriormente, a Coordenadoria de Vigilância Socioassistencial é responsável pelo monitoramento da Proteção Social, através da Coordenadoria de Proteção Social Básica e Coordenadoria de Proteção Social Especial. É o setor que, dentre outras atribuições, inspeciona as informações que os coordenadores incluem no sistema sobre as unidades CRAS: número de famílias atendidas e serviços prestados, por exemplo. A seguir, Parecer da Vigilância Socioassistencial acerca do IDCRAS em Camaçari.

6.4.1 Parecer da Vigilância Socioassistencial sobre o IDCRAS

O parecer da Coordenadoria da Vigilância Socioassistencial se deu por meio da aplicação da Técnica de Brainstorming estruturado, conforme Prazeres (1996). Essa técnica permite apoiar a coleta de ideias sobre determinado tema, nesse caso, o indicador IDCRAS na SEDES, no município de Camaçari, aplicada a servidores do setor e validada por servidora responsável pelo departamento. Assim, após a aplicação, obteve-se algumas respostas sob a perspectiva dos burocratas de nível de rua¹¹, cuja interlocução foi aplicada a 100% da equipe: quatro servidoras, das quais três são concursadas e uma exerce cargo comissionado.

Na oportunidade, foi possível identificar que na visão das técnicas parte das inconsistências que inviabilizam melhores notas nas avaliações IDCRAS, em especial no que diz respeito aos serviços socioassistenciais, é devido aos equívocos na forma de pensar e dirigir os trabalhos, por parte da gestão (de cima para baixo), assim como na metodologia de executar as ações, por parte dos profissionais que lidam diretamente com a população.

Três, dentre as quatro servidoras, acreditam que um elemento forte que tem contribuído para a variação das notas IDCRAS está relacionado às constantes mudanças de gestores. Em um período de quatro anos, a SEDES passou por quatro secretárias, uma a cada ano. Essa descontinuidade traz prejuízo à evolução dos trabalhos, visto que impossibilita vínculos mais permanentes, com construção de relação de confiança com os agentes e a comunidade. Além disso, se repete a consequente necessidade de processo de apresentação da Secretaria e seus respectivos setores e responsabilidade técnica a quem chega: líderes diferentes tomaram decisões distintas que nem sempre foram favoráveis ao avanço dos setores. Esse impacto foi possível identificar também na avaliação da dimensão de recursos humanos e estrutura física: enquanto uma liderança não se ocupou de realizar melhorias, duas outras iniciaram o trabalho.

E quanto às notas baixas relacionadas aos serviços, é consenso entre as servidoras entrevistadas que a dedicação excessiva aos benefícios eventuais tem gerado prejuízos, pois, inclusive de acordo com os próprios profissionais que atuam nos CRAS, “é como se a Secretaria

¹¹ Segundo Lotta (2005), são pessoas que têm o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios governamentais. Têm ainda o papel de transformar políticas abrangentes em ações práticas dentro de contextos com situações imprevisíveis e recursos escassos.

se reduzisse a isso”, inviabilizando dessa forma o cumprimento de outros trabalhos socioassistenciais tão importantes quanto a distribuição de cestas básicas. Portanto, a não existência de estratégias mais perenes (de longo prazo) e descontinuidade da gestão estratégica, representam na visão da equipe, os principais entraves para o atingimento das metas.

Esses benefícios, como citado anteriormente, foram idealizados para situações emergenciais, de vulnerabilidade econômica. Porém, sua concessão precisa acontecer paralela a um planejamento estratégico para viabilizar a superação material das famílias assistidas. Esse ponto encontra suporte técnico e normativo no PAIF e no SCFV.

Com base nos monitoramentos, ouvindo frequentemente os técnicos de referência que atuam nos CRAS e pela observância do próprio setor, a Vigilância entende que, no geral, o que contribui para as avaliações com notas insatisfatórias da SEDES são:

1- O preenchimento equivocado, em algumas situações, do Registro Mensal de Atendimento (RMA) e Censo SUAS os quais também dão base para análise do IDCRAS.

O RMA é um formulário utilizado com a finalidade de subsidiar o trabalho das equipes do Sistema Único de Assistência Social, principalmente os profissionais que desenvolvem o trabalho social com famílias nos CRAS e CREAS. Ele foi instituído pela Resolução nº 4, de 24/05/2011 (alterada pela Resolução nº 20, de 13/12/ 2013). Sua aplicação é pertinente para o desenvolvimento da gestão da Política de Assistência Social e concessão dos serviços socioassistenciais, assim como programas e projetos. Por meio desse acompanhamento, a Vigilância Socioassistencial consegue gerar dados e informações relevantes para qualificação do trabalho de proteção social e defesa de direitos.

Quanto ao Censo SUAS, ele foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334/2010. Seus dados referentes às unidades gestoras e prestadoras dos serviços socioassistenciais são um importante dispositivo para o planejamento da Política de Assistência Social municipal, estadual e federal, assim como para o seu monitoramento. Ele é realizado uma vez por ano, sempre no segundo semestre. As informações extraídas desse documento contribuem relevantemente para o aprimoramento da gestão do SUAS, por prestar serviços especificados à população.

Sendo assim, o preenchimento equivocado desses significativos instrumentos gera inconsistências das informações e conseqüente fracasso ao alcance das metas e qualidade do

trabalho executado, pois são esses dados podem subsidiar não apenas as decisões cotidianas do trabalho, com finalidade de geração de resultados que atendam às necessidades dos usuários dos serviços socioassistenciais, mas também a discussão e pactuação das ações para sua expansão possível reordenamento.

2-A falta de educação permanente para que seja possível atualizar e renovar conceitos que irão contribuir para as práticas e atitudes profissionais.

A educação permanente dos servidores municipais assegura a eficiência nos serviços públicos, além da contemplação da sua necessidade individual. Importante citar que desde o ano de 2020 a SEDES estabeleceu o Plano Municipal de Educação Permanente –PMEP. Trata-se de um documento que estabelece diretrizes e conteúdos básicos para formação dos trabalhadores, gestores e conselheiros do Sistema Único de Assistência Social. É considerado, portanto, um importante instrumento de gestão e capacitação, visto que a qualificação dos servidores é uma possibilidade de aprofundamento para condutas e intervenções profissionais mais assertivas, com garantia de segurança nas informações e na prestação dos serviços.

Do contrário, ou seja, sem educação contínua das equipes, por meio de cursos, palestras e afins, a gestão sofre riscos que podem culminar em dispêndio de diferentes formas, algumas que certamente são impactantes são insatisfação dos profissionais, o que pode gerar baixa produtividade e retrabalho.

3-Ausência de fluxos e/ou protocolos de trabalho, inclusive para estreitar a relação da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e com toda a rede socioassistencial.

Como já foi citado aqui nesta pesquisa, a Proteção Social Básica, que administra os CRAS, visa a prevenção de riscos e o fortalecimento dos vínculos com a família e também com a comunidade. Enquanto a Proteção Social Especial, responsável pelos CREAS, se propõe a apoiar usuário e sua família que estiverem fragilizados devido aos direitos já violados. Embora cada coordenadoria tenha suas incumbências, e é mesmo fundamental que os profissionais saibam o que lhes compete, para atingir a finalidade proposta pela Política de Assistência Social é primordial também a realização do trabalho alinhado entre os setores.

Durante este estudo, ficou explícito que a SEDES ainda não percorre esse caminho de alinhamento técnico. As coordenadorias não têm diálogo direto e não promovem discussões

coletivas que envolvam outros setores, ou seja, esse tipo de parceria intersetorial não ocorre com intuito das práticas profissionais do cotidiano.

Diante dessa realidade, a análise que se faz é que quando distanciados dos propósitos do SUAS, há o risco de pauperizar as práticas socioassistenciais, caminhando para uma vertente completamente distorcida do viés recomendado pela LOAS.

Não é suficiente apenas identificar se o cidadão se encaixa ao perfil de encaminhamento do CRAS ou CREAS. É preciso que haja integração para que a prevenção e a proteção caminhem juntas.

Na concepção de Paula (2010), o diálogo horizontal entre CRAS e CREAS é o único recurso que pode possibilitar um trabalho efetivo no âmbito do SUAS. O usuário não pode ser de um ou do outro. O usuário é do município. E de todas as políticas públicas do município. Isso implica na construção de fluxos de referência e contrarreferência entre os diversos equipamentos do município, mas especialmente na construção deste fluxo entre os CRAS e os CREAS.

A referência e a contrarreferência é um sistema onde um serviço articula com o outro levantando importantes informações sobre o indivíduo e trabalhando de acordo com as peculiaridades de cada caso [...] Os serviços e atendimentos são complementares, é um processo dialético em constante formação, ou seja, através do diálogo e em contato com a rede, numa troca de informações construindo novos pensamentos, conceitos, saberes e se adequando as [sic] demandas. (BATISTA; COUTO, 2015, p.18).

Diante da análise realizada, é possível verificar que a complementariedade das atividades é substancial aos resultados promissores dessa especificidade de atuação profissional. Circunstâncias de risco de rompimento de vínculo familiar, vulnerabilidades, suspeitas de violência e afins são situações que requerem cautela. Sendo assim, os encaminhamentos devem ser feitos de forma a reorganizar o vínculo familiar e entre a comunidade. E, para que haja maior segurança nesse fazer profissional, não podem faltar planejamento das ações, assim como a relação dialógica entre as equipes técnicas. Conhecer a realidade da população tanto assistida pelo CRAS quanto pelo CREAS se configura aliança para o desenvolvimento de um trabalho qualificado mais voltado a traçar e efetivar estratégias conjuntas de prevenção de violações no território de referência dos usuários.

Assim, com o intuito de melhorar esses processos como um todo, cabe analisar como a consultoria advinda da Auditoria interna, pode ser útil tanto para a estratégia geral do programa

quanto para a integração dos setores no atendimento da população, haja vista que o indicador deve ser o reflexo desse atendimento, caso contrário não precisaria de medição. Visto isso, seguem, no Capítulo 7 as proposições da Auditoria Interna para aprimorar os resultados das políticas públicas da SEDES.

7 PROPOSIÇÕES: AÇÕES ASSERTIVAS, VISANDO O APRIMORAMENTO DO IDCRAS DA SEDES

Este capítulo é dedicado a apresentar as estratégias da Auditoria Interna, na modalidade de consultoria, para o aprimoramento da gestão da SEDES, o que poderá impactar diretamente em melhores resultados de suas notas no IDCRAS. Mas, antes de adentrá-las, uma explanação do diagnóstico/constatação sobre a realidade atual da Secretaria, assim como a perspectiva dos burocratas de nível de rua.

A partir do caminho trilhado, que envolveu legislação e normas operacionais da Política de Assistência Social, assim como a contribuição dos servidores, em especial, os da Coordenadoria da Vigilância Socioassistencial, foi possível constatar os principais empecilhos da gestão atual para avançar no aperfeiçoamento do trabalho.

Visto isso, infere-se que propor sugestões de práticas cotidianas para uma melhor governança é um importante papel da Auditoria Interna atuante no município Camaçari. Por meio do diagnóstico encontrado na análise documental e em contato direto com os próprios servidores, muito material pode ser extraído para a construção e reconstrução do ideal de práticas para adoção do dia a dia de trabalho nos setores, a fim de viabilizar o aperfeiçoamento das ações que muitas vezes também geram economicidade ao município.

7.1 DO DIAGNÓSTICO/CONSTATAÇÃO

Quanto ao diagnóstico/constatação do perfil de governança da SEDES, as observações foram pautadas nas três dimensões abordadas durante o desenvolvimento desta pesquisa e que são o foco do IDCRAS: Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços Socioassistenciais.

Para o amadurecimento das constatações, no total, aconteceram vinte e quatro visitas em toda a estrutura ligada à Coordenadoria de Proteção Social Básica, em especial, os sete CRAS aqui detalhados; à Diretoria do SUAS e suas três Coordenadorias: Coordenadoria da Vigilância Socioassistencial; Coordenadoria da Gestão do Trabalho, recém criada para, dentre outras atribuições, colocar em prática Plano de Educação Permanente; Coordenadoria da Regulação, responsável pelo acompanhamento das normas e legislações, e, por fim, Assessoria Técnica e Gabinete da Secretária Municipal.

Sendo assim, é convincente que o perfeito funcionamento da citada Diretoria do SUAS na SEDES será de valiosa utilidade para modificar o cenário atual que foi encontrado na Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania. Quando para a concretização desta pesquisa a Vigilância Socioassistencial foi o setor mais visitado para coleta de dados, por também ser o mais antigo dentre as três coordenadorias, pois já existia desde o ano de 2019. A princípio, sem vínculo hierárquico.

Nos Quadros 10, 11 e 12 estão expostas as realidades de funcionamento da SEDES até o dado momento. Do lado esquerdo, as recomendações da NOB/SUAS 2012; do lado direito, como acontece na SEDES.

Quadro 10 - NOB/SUAS (2012) X Estrutura Física da SEDES (2022)

NORMAS OPERACIONAIS BÁSICAS DO SUAS	INFRAESTRUTURA DA SEDES
<p>Estrutura Física</p> <p>Cada unidade de CRAS deve ter:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Recepção. 2- Mínimo de 4 salas de atendimento. 3- Mínimo de 2 salas administrativas. 4- Mínimo de 2 banheiros. 5- Acessibilidade para pessoas com deficiência física. 6- Conjunto de equipamentos que incluam, no mínimo, 3 computadores conectados à internet, impressora, telefone e veículo. 	<p>Estrutura Física</p> <p>Na SEDES, as unidades de CRAS não têm padronização de estrutura física. As recomendações propostas pela normatização ainda não foram aplicadas em todas as unidades. Apenas os quesitos recepção e acessibilidade dentro da indicação. <u>Em relação ao quantitativo das salas de atendimento, três das sete unidades não correspondem ao recomendado, que são 04: PHOC I (02 salas), Caminho do Mar/Arembepe (03 salas) e Monte Gordo/Barra de Pojuca (03 salas)</u> Quanto ao conjunto de equipamentos, recentemente, pouco mais de seis meses, chegaram mais computadores nas unidades, embora ainda não contemple a necessidade de todos. E o acesso à internet ainda é limitado para situações que demandem um pouco mais de qualidade da rede contratada. Telefone e veículo funcionam bem.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Quadro 11 - NOB/SUAS (2012) X Recursos Humanos da SEDES (2022)

NORMAS OPERACIONAIS BÁSICAS DO SUAS	INFRAESTRUTURA DA SEDES
<p>Recursos Humanos</p> <p>Cada unidade de CRAS deve ter:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- No mínimo, 9 profissionais, sendo 5 de nível superior. 2- O mínimo de 2 Assistentes Sociais e 1 Psicólogo 3- No mínimo, 2 profissionais de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista. 4- Coordenador com nível superior. 	<p>Recursos Humanos</p> <p>A equipe de profissionais segue a exigência mínima de quantitativo em todos os CRAS: são, pelo menos, 2 Assistentes Sociais e 1 Psicólogo. Em algumas unidades, há também Pedagogo. Os coordenadores todos têm nível superior. E há o mínimo de 2 profissionais de nível superior com vínculo estatutário.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Quadro 12 - NOB/SUAS (2012) X Serviços Socioassistenciais da SEDES (2022)

NORMAS OPERACIONAIS BÁSICAS DO SUAS	INFRAESTRUTURA DA SEDES
<p>Serviços Socioassistenciais</p> <p>1- Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100.</p> <p>2- Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados.</p> <p>3- Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia</p> <p>4- Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo três ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas)</p> <p>5- Realiza no próprio CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF.</p> <p>6- Possui forte articulação com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território.</p> <p>7- Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais</p>	<p>Serviços Socioassistenciais</p> <p>Quanto ao item 1, a SEDES não tem esse comprometimento de exatidão, segundo servidoras da Vigilância e servidores dos CRAS. A começar pela questão do acompanhamento real, visto que, segundo servidores dos CRAS, não é feito efetivamente devido ao grande volume de dispensação das cestas básicas. Ocorre que, como trazido anteriormente, parte significativa dos atendimentos dos CRAS são voltados aos Benefícios Eventuais (cestas básicas). Entretanto, as famílias estão longe ainda do acompanhamento recomendado pela Política de Assistência no sentido de promoção da sua autonomia e futuro desvinculo, após a situação de vulnerabilidade ser superada, pelo êxito da Política Pública ofertada.</p> <p>Quanto à execução do PAIF, esse é um grande desafio em constantes discussões na SEDES, visto que o acompanhamento dos encaminhamentos ainda é uma realidade distante e as visitas domiciliares são a exceção. Algumas atividades são executadas, a exemplo de oficinas e palestras ministradas pelos próprios servidores e inserção no BPC- Benefício de Prestação Continuada- para idosos e pessoas com deficiência dentro do gozo dos direitos.</p> <p>Em relação ao item 3, a SEDES cumpre as Normas Operacionais Básicas: na Secretaria há Assistentes Sociais e Psicólogos atuantes.</p> <p>A oferta do Serviço de Convivência acontece para crianças, através do Programa Federal Infância Feliz e para idosos, no espaço denominado Conviver. Entretanto, o público juvenil até o momento não está inserido em nenhum projeto ou programa.</p> <p>Quanto ao item 5, recentemente, no mês de abril deste ano, todos os CRAS passaram a realizar cadastro e atualização do CadÚnico, quando anteriormente havia apenas um local específico para essa atividade, no próprio prédio da Secretaria. A descentralização é uma exigência da Política de Assistência Social constante em sua tipificação.</p> <p>O item 6 é uma expectativa que a nova Diretoria deseja alcançar, visto que até o momento quando há encaminhamentos, são feitos sem a manutenção do vínculo dos profissionais que executam a ação. Não há comunicação acerca das atualizações de como se encontram os beneficiários e se houve evolução. É uma das falhas apontadas pela própria equipe.</p> <p>Quanto ao funcionamento, de segunda-feira a sexta-feira há atendimento. Porém o horário vespertino é reduzido pela própria equipe. Importante citar também que é um desafio para a SEDES manter todas as duplas de Assistentes Sociais e Psicólogos indo diariamente. A prática é há algum tempo o revezamento, adotado indiscriminadamente pelos servidores, sem o aval da gestora da pasta.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Durante toda a análise de funcionamento da SEDES e de acordo com as avaliações IDCRA, foi constatado que a maior dificuldade de evolução da Secretaria se encontra na execução dos Serviços Socioassistenciais, não somente pela falta do seu funcionamento pleno, mas também pela ausência de estratégias de liderança forte junto às equipes, para que essa realidade seja transformada.

Uma política pública que tem toda uma tipificação de atuação já construída, bastando apenas ao setor público segui-la, certamente já facilitou o exercício de toda uma gestão, que tem a seu favor o trabalho de inúmeros profissionais, especialistas e militantes que lutaram para alcançar um ideal de governança sólida na Política de Assistência Social (2004). Importante salientar que apenas com advento da Gestão Societal é que essa construção foi possível. As necessidades dos cidadãos e das instituições foram ouvidas.

Quando antes só existia a Assistência Social, o assistencialismo realizava-se por meio de ações pontuais, fragmentadas, descontínuas e em desacordo das demais políticas e do conjunto das necessidades das pessoas. Após o estabelecimento da Política de Assistência, realizada de forma integrada a outras políticas setoriais para o enfrentamento da pobreza e para garantir o mínimo social, a universalização dos direitos sociais passou a ser uma realidade no Brasil.

Não utilizar os critérios recomendados pela Legislação, Normas e Manuais é um tanto desrespeitoso e no mínimo negligente. Inúmeros são os trabalhadores do SUAS que vibram por uma realidade na qual podem pôr em prática o que aprendem em sua formação acadêmica.

7.2 DA PERSPECTIVA DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Os burocratas em nível de rua observados nesta pesquisa são, em especial, os servidores da SEDES que atuam nos sete CRAS, atendendo as comunidades do município de Camaçari: são eles Assistentes Sociais, Psicólogos e Pedagogos. Têm responsabilidade direta pela satisfação ou insatisfação dos usuários, embora nem sempre tenham estrutura favorável para o contentamento da população, a exemplo de um espaço físico totalmente adequado. Porém, a singularidade que aprova ou reprovava esses profissionais no cotidiano de trabalho está no atendimento, na forma de tratar cada cidadão que ali está para amenizar suas vulnerabilidades, e com expectativa de resolver os impasses que o levou às dependências da Secretaria.

Para Lotta (2012) é preciso compreender o processo de construção de políticas públicas. No contexto aqui abordado, cabe o olhar aos burocratas de nível de rua, por serem fundamentais

a essa ocasião. De acordo com a autora, os estudos sobre Burocracia de Nível de Rua (BNR) se iniciaram nos anos 1970 e vieram a se somar à geração de estudos *bottom up* (de baixo para cima), que são os que se preocupam em compreender a política como ela é. A pesquisadora revela que o conceito de burocracia de nível de rua foi amplamente tratado e analisado por Lipsky (2010), em sua obra “*Street-level bureaucracy*”, cujas abordagens são em torno dos dilemas dos indivíduos no serviço público. Em sua concepção, os burocratas de nível de rua “são os funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos”.

É inegável o alto grau de responsabilidade dos burocratas de nível de rua, isto é, dos servidores públicos, em especial, os que lidam diretamente com a população. São essas pessoas que dão corpo à imagem que o cidadão constrói sobre a gestão pública: dependendo de sua atuação, será positiva ou negativa. Embora seja um tipo de trabalho que requer atenção às legislações e normas internas, é preciso ter também criatividade e desenvoltura para lidar com a diversidade de públicos e situações imprevisíveis. E, no âmbito do inesperado, muitas vezes é preciso utilizar-se da discricionariedade para a tomada de decisão. E dessa forma acontece nas repartições públicas. Todo brasileiro que um dia necessitou utilizar serviços públicos já esteve direta ou indiretamente inserido nesse cenário.

Devido à pressão psicológica que muitos burocratas de nível de rua sofrem tanto por parte da gestão pública, porque exige produtividade e agilidade; quanto pelos usuários, porque querem tratamento individualizado e resolutivo, eles desenvolvem seu próprio sistema de enfrentamento. Essa contradição de exigências acaba gerando nos servidores públicos estresse que culmina em prejuízo do atendimento aos usuários porque frequentemente priorizam os mais fáceis de lidar e ainda despersonalizam o tratamento. Esses fatores influenciam também no quesito discricionariedade.

A abertura à ideia de decisão traz consigo a necessidade de analisar como a decisão ocorre. E para isso serve o conceito de discricionariedade. Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas. Há dois elementos centrais nas discussões sobre discricionariedade. O primeiro é a ideia de discricionariedade enquanto espaço para ação. Ela diz respeito à liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. É, portanto, um elemento contratual, delegado (LOTTA; SANTIAGO, 2017). A discricionariedade, nesse sentido, precisa ser analisada a partir da estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores.

Todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade. No entanto, isso não quer dizer que eles ajam da mesma maneira. E é aí que entra uma segunda definição da ideia de discricionariedade: discricionariedade enquanto ação. A questão aqui é como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada – que comportamentos desempenham e o que os influencia (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Visto isso, fica teoricamente mais compreensível associar o que acontece na prática em relação aos recursos humanos (servidores públicos) assim denominados pelo IDCRAS e nos serviços socioassistenciais. A variação de notas no primeiro caso é resultado da atuação de cada agente público, suas potencialidades técnicas, o quanto as utilizam em seu viés profissional e o grau de alcance aos beneficiários. Enquanto no segundo diz respeito às normas, ou seja, à aplicabilidade do que está previsto na tipificação da Política de Assistência Social.

A discricionariedade tratada por Lotta e Santiago (2017) traz à tona reflexões acerca do limite entre o agir do servidor público dentro do seu direito de optar pelo melhor caminho ou decisão e o cuidado para não ultrapassar a fronteira que se esbarra no desrespeito ou na discriminação. Entra nessa discussão a questão da ética e sua importância expressivamente nessa área de atuação.

Não à toa a Política de Assistência foi criada e sustentada até os dias de hoje, aprimorando os serviços para melhor atender a população. Para tanto, os burocratas de nível de rua têm o dever de zelar pelo bom atendimento, utilizando todos os recursos disponíveis nos equipamentos da Assistência Social, visando colaborar com a contemplação e segurança dos usuários, em especial quanto às suas informações pessoais.

Os servidores que atendem diretamente a população, em especial na Política de Assistência, devem ter postura ética o suficiente para saber que seu juízo de valor e sua opção religiosa não devem ser postos na pauta do ambiente profissional, em especial numa Secretaria onde um dos principais setores de destaque é a Coordenadoria de Igualdade de Direitos e Combate à Discriminação. Trata-se de um departamento composto por três Gerências: Povos Tradicionais, Diversidade Sexual e Igualdade Racial.

Suas ações diárias de conduta e atuação giram em torno da orientação, apoio e acompanhamento de programas e atividades voltadas à implementação de políticas públicas de ações afirmativas e diretrizes para o combate ao racismo, a promoção da igualdade e da proteção

dos direitos de indivíduos de quaisquer raças, etnias, gêneros e crenças afetados por discriminação, preconceito, intolerância religiosa, homofobia e demais formas de desrespeito com a humanidade.

Há ainda um núcleo mantido pela Coordenadoria, que é o SOMA: Núcleo de Políticas Públicas Cidadania e Direitos - constituído para atender especificamente o público LGBTQIA+. O setor promove acolhimento aos coletivos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Queer e Intersexo, no qual os usuários recebem orientações através dos serviços de inclusão social, saúde física e mental e acompanhamento jurídico através do CAJUC, órgão mantido pela Prefeitura que é similar aos serviços prestados pela Defensoria Pública.

Dessa maneira, a responsabilidade da Secretaria torna-se ainda maior quanto aos cuidados de lidar e tratar a população. Nuances como nome social, e discrição no atendimento, por exemplo, não podem passar despercebidas nesse contexto.

A universalidade entendida como dar acesso a todos que dela necessitar, implica considerar que nesse "todos" se incluem uma vasta gama de grupos historicamente discriminados que possuem necessidades específicas. E diante dessa realidade, como preconiza o Código de Ética da Assistência Social (1993), o assistente social, no desempenho das tarefas inerentes a sua profissão, deve respeitar a dignidade da pessoa humana que, por sua natureza é um ser inteligente e livre. Importante frisar que sem postura ética a assistência social não se efetiva como política pública.

Depoimentos como “Não atendo tão bem porque ganho pouco” ou “Não aplico a Política de Assistência aqui porque não me treinam para isso” ou, ainda, “Já me convenci de que o povo quer mesmo é viver de cestas básicas” demonstram incoerência ética e fracasso na condução da liderança na Secretaria. É também um retrocesso do alcance constitucional que foi e é um marco histórico no desenvolvimento dos direitos humanos. Conquistar um estado democrático de direito é ter conquistado o direito de ser respeitado, sobretudo pela administração pública, que é mantida pelo suor do trabalho do povo. E é esse mesmo povo que está nos CRAS, dentre outras repartições que atendem o público, buscando informações ou ajuda para superar uma situação de vulnerabilidade.

Segundo Nascimento (2010, p.66), nossa Carta Magna inaugura *"ainda que no plano formal, uma autêntica era dos direitos, responsável pela afirmação inédita de garantias tanto no plano individual quanto no plano coletivo – no campo civil e político, da mesma forma*

que no campo social." E traz em seu preâmbulo um texto que assume completa incorporação dos direitos humanos como princípio fundamental, ao instituir:

um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (BRASIL, 1988).

A SEDES, como órgão que representa a Prefeitura Municipal de Camaçari deve incumbir-se de cumprir os preceitos constitucionais. E, mais que isso, cumprir seu dever de garantir dignidade aos usuários dos seus serviços de forma a promover a satisfação de um atendimento cortês e possibilidade de resgate de sua autoestima através dos encaminhamentos para o acompanhamento adequado de cada situação.

A perspectiva dos burocratas de nível de rua que passaram por esta pesquisa, pelo menos os mais conscientes quanto aos seus deveres e potencialidades técnicas poucos exploradas, ainda é de esperança por dias melhores no ambiente de trabalho. A maioria dos que puderam contribuir diretamente com esta investigação, através da sua opinião pessoal e profissional, acredita que há chances de a gestão mudar para melhor sua forma de ver a equipe e consequentemente valorizá-la com fim na melhor prestação serviço à população. O ponto de partida, na visão da maioria, está em duas alternativas: mudança significativa na forma de gerir por parte da Secretária atual ou mais uma mudança na liderança, o que culminaria na quinta Secretária Municipal em seis anos. Há ainda expectativa de alguns - aqui denominados minoria diferenciada pela criticidade – de poder executar em plenitude a Política de Assistência Social, bastando para isso uma determinação corretiva externa.

Para potencializar a concretização dessas perspectivas, o trabalho de Consultoria da Auditoria Interna pode ser um grande aliado na busca pelo aprimoramento da governança de uma Secretaria que atualmente tem parte significativa de servidores descontente. E, tão agravante quanto, uma população que ainda não goza da integralidade dos seus direitos socioassistenciais porque eles estão em detrimento do assistencialismo. As peculiaridades do trabalho de Consultoria, que envolve assessoramento, treinamento e facilitação, podem culminar em grandes potencialidades de reconstrução da Política de Assistência Social de Camaçari. No tópico 7.3 a seguir, apresentam-se as principais ferramentas que podem ser utilizadas.

7.3 PROGRAMA E PLANEJAMENTO DE AUDITORIA PARA O APRIMORAMENTO DO IDCRA NA SEDES, COM ÊNFASE NAS NORMAS DE AUDITORIA APLICADAS AO SETOR PÚBLICO

Devido ao alcance nacional da Lei Complementar nº131/2009 - Lei da Transparência -, assim como o avanço da tecnologia e exigências da população, a Administração Pública se vê obrigada a aprimorar sua maneira de administrar, ainda que superficialmente, visto que seu intuito é mostrar atuação, sobretudo em período que se aproxima de campanhas eleitorais. A busca por um número maior de eleitores impulsiona, de certa forma, medidas assertivas. E se o contexto permitir responsabilização, com ou sem punição, através de órgãos externos e internos, mais efetivo se torna o processo de tomada de decisão, na busca de suas metas e resultados.

E é nessa segunda perspectiva que a Auditoria Interna se torna indispensável, pois foi criada para assegurar a legalidade e a legitimidade da ação de governos, sejam Federais, Estaduais ou Municipais.

A Auditoria Interna Governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos (BRASIL, 2017).

Um dos principais propósitos da função é “aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco”. Sendo assim, o município de Camaçari perde oportunidade de melhor desenvolver a gestão de toda a Prefeitura e suas respectivas Secretarias quando subutiliza as possibilidades de atuação da categoria. A CGM, conforme aprofundamento no Capítulo 4, é a instância máxima do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal de Camaçari. Os auditores que compõem o quadro são habilitados e capacitados para dar conta das matrizes de riscos visualizadas pelos próprios profissionais do setor, mas que tradicionalmente aguardam o aval hierárquico para avançar ou não.

Pertinente citar que a estrutura de controles internos da Administração Pública contempla três linhas de defesa da gestão que precisam promover uma conduta coordenada e eficiente. A primeira é responsável pela implementação de políticas públicas e procedimentos internos destinados à garantia da realização das atividades, para que sejam realizadas seguindo as metas e os objetivos da organização. A segunda alicerça o desenvolvimento dos controles internos da

gestão ao mesmo tempo em que realiza atividades de monitoramento das atividades; é voltada à primeira linha de defesa. E, por fim, a terceira, que se trata da Auditoria Interna, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base em pressupostos teóricos de autonomia técnica e de objetividade. Nesse viés, é fundamental ressaltar que não apenas a alta administração e seus gestores são destinatários dos serviços prestados pela Auditoria Interna, mas também a sociedade.

A Consultoria vinculada ao trabalho da Auditoria Interna, além de viabilizar transparência da gestão, prevenção e correição, é também uma forma de defesa do patrimônio público, defesa de todo o investimento voluntário e involuntário que a população faz diariamente em prol da possibilidade de melhor qualidade de vida. Para isso, o dinheiro aplicado precisa ter utilização direcionada e eficiente, a fim de suprir as necessidades públicas, em especial, de quem mais precisa.

Embora a princípio tenha sido criada com intuito de averiguar instituições de *accountability*, para fiscalizar e apurar inconsistências no funcionamento da administração pública, a Auditoria Interna tornou-se uma grande ferramenta de gestão, pela habilidade do setor em assessorar os gestores, facilitando o entendimento sobre processos administrativos, legislações e afins, além do viés dos treinamentos às equipes. Entretanto, para ser exitosa é de fato importante conhecer os tipos de instrumentos utilizados pela gestão, pois é o que vai auxiliar o atingimento de suas metas e resultados.

Com base no Manual de Auditoria Interna de Camaçari (2017), documento que fundamenta os trabalhos realizados pelo setor, para o início das atividades de Auditoria é necessária a realização de algumas etapas, as quais requerem planejamento, cujo compromisso é voltado às decisões pensadas após diagnóstico da situação encontrada e objetividade para realização do trabalho. Planejamento e Programa de Auditoria são instrumentos essenciais para fundamentação e segurança do trabalho. Ambos são elaborados pelos auditores que executarão as atividades e validados pelos superiores hierárquicos. No caso da CGM de Camaçari, gerente e coordenador.

No Planejamento é construída uma proposta sobre como será desenvolvida a auditoria. Contempla uma descrição do que será avaliada, assim como os horários, nomes dos auditores e auditados etc., a exemplo do Quadro 13:

Quadro 13 - Planejamento de Auditoria

PLANEJAMENTO DE AUDITORIA**CONSULTORIA**

ÓRGÃO ASSESSORADO: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania

ATO DE DESIGNAÇÃO

Ordem de Serviço nº xxx /2022 da Coordenação Central de Auditoria – Controladoria Geral do Município.

OBJETIVO GERAL

Avaliar a conformidade das políticas públicas implementadas pela SEDES, tendo como eixos norteadores a Política Nacional de Assistência Social (2004), a Lei Orgânica da Assistência Social (versão atualizada de 2011) e os parâmetros nacionais do IDCRAS (2015) a fim de melhorar os índices da Secretaria.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Avaliar a conformidade dos CRAS quanto à tipificação da Política de Assistência Social, em concordância com as seguintes dimensões IDCRAS:

Estrutura Física	Pelo menos quatro salas de atendimento à população, banheiro para uso público e acessibilidade a pessoas com deficiência
Recursos Humanos	Pelo menos quatro técnicos de nível superior: dois assistentes sociais, um psicólogo e outro de livre escolha do município.
Serviços Socioassistenciais	Execução do Serviço de atenção integral à família e do Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos nos CRAS.

METODOLOGIA

Os procedimentos da Consultoria a ser empregada para atingir os objetivos específicos propostos serão consubstanciados nos testes de observância e substantivos e nas técnicas de Auditoria, a saber:

TÉCNICAS DE AUDITORIA

- **Amostragem:** no caso da SEDES, todas as unidades CRAS serão visitadas. Será utilizada, portanto, 100% da amostragem.
- **Circularização ou confirmação externa:** verificação das informações obtidas internamente, junto a fontes externas ao assessorado (dados IDCAS por fonte pública do documento)
- **Correlação das informações obtidas:** apuração das informações obtidas nos documentos solicitados, procurando obter consistência mútua entre elas.
- **Análise documental:** análise dos relatórios de gestão da Secretaria.

QUADRO 01: CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

AÇÃO	DATA
Reunião de abertura com Secretária e sua equipe técnica.	A combinar com a SEDES
Levantamento inicial e solicitação de documentos.	A combinar com a SEDES
Conhecer organização e o funcionamento das áreas a serem assessoradas.	A combinar com a SEDES
Definir o Planejamento e o Programa de Auditoria.	A combinar com a SEDES
Validar o Planejamento e o Programa de Auditoria.	A combinar com a SEDES
Confecção de Checklist.	A combinar com a SEDES
Exame de documentações, informações e dados.	A combinar com a SEDES
Diálogo com equipe técnica.	A combinar com a SEDES
Visitas <i>in loco</i> aos equipamentos.	A combinar com a SEDES
Elaboração da matriz de achados.	A combinar com a SEDES
Validação da matriz de achados.	A combinar com a SEDES
Recomendações e conclusões.	A combinar com a SEDES
Socialização do Plano de Ação para pactuação	A combinar com a SEDES
Validação do Plano de Ação.	A combinar com a SEDES
Reunião de encerramento.	A combinar com a SEDES
Elaboração de Relatório de Auditoria	A combinar com a SEDES
Sugestão de Monitoramento.	A combinar com a SEDES
CRONOGRAMA	

O período da Consultoria está estabelecido entre os dias 03/10/2022 a 23/12/2022, podendo ser prorrogada, caso seja necessário.

RECURSOS

Apresenta os recursos a serem utilizados para execução da Consultoria:

a) Recursos materiais

Recurso	Carro para as visitas <i>in loco</i>	Máquina fotográfica	Notebook	Pen drive	Impressora	Papel de ofício A4
Quantidade	01 und	01 und.	01und.	01und.	01und.	03 resmas

Camaçari, 24 de agosto de 2022.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Quanto ao Programa, é o documento que detalha as informações contidas no Planejamento, conforme ilustrado no Quadro 14 abaixo.

Quadro 14 - Programa de Auditoria PROGRAMA DE AUDITORIA

CONSULTORIA

Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania - SEDES

Ato de designação: Ordem de Serviço nº XXX/2022 da Coordenação Central de Auditoria.

1. CRONOGRAMA

Período da Auditoria	Horas a serem trabalhadas
03/10/2022 a 23/12/2022	644 horas

2. OBJETO

Assessorar a SEDES para a melhoria dos seus índices IDCRAS.

3. ESCOPO

Contempla avaliar, através das técnicas de Auditoria definidas no Planejamento (Amostragem, Circularização ou confirmação externa, Correlação das informações obtidas e Análise documental), os entraves que desfavorecem a SEDES no alcance de melhores avaliações do IDCRAS. E, com os resultados da análise, construir estratégias de aprimoramento da gestão (Plano de Ação), envolvendo toda a equipe técnica, em especial, as lideranças.

4. NORMATIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO APLICADA

4.1. Constituição da República Federativa do Brasil (1988) - CRFB/88.

4.2 Instruções Normativas da Controladoria Geral do Município de Camaçari (2015)

4.3 Política Nacional de Assistência Social (2004)

4.4 Lei Orgânica da Assistência Social nº 12.435/2011

4.5 IDCRAS (2015)

4.6 Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2012)

4.7 Caderno de Orientações: PAIF e SCFV (2016).

5. PROCEDIMENTOS

5.1 Reunião de abertura com Secretária e sua equipe técnica.

As reuniões iniciais são importantes para apresentação das partes, tanto dos auditores internos quanto do gestor e sua equipe técnica, inclusive para alinhamento da metodologia do trabalho a ser desenvolvido.

5.1 Levantamento inicial e solicitação de documentos.

Nesta etapa, são identificados os documentos que os auditores vão precisar, para leituras e aprofundamento dos estudos acerca da estrutura administrativa e técnica da Secretaria.

5.2 Conhecer organização e o funcionamento das áreas a serem assessoradas.

Após primeiras leituras, os auditores estarão contextualizados sobre a unidade e poderão então construir o Planejamento e Programa da Auditoria.

5.3 Definir o Planejamento e o Programa de Auditoria.

Construção do Planejamento, que consiste na etapa do trabalho na qual os auditores estabelecem a estratégia geral do trabalho a executar na entidade.

5.3.1 Validar o Planejamento e o Programa de Auditoria.

A validação é pertinente para que todo o plano de trabalho desenvolvido seja avaliado pelo gerente e coordenador do setor da Auditoria. Se validado é porque foi aceito e reconhecido como instrumento oficial de comunicação e de compromisso.

5.4 Confecção de Checklist

Consiste na definição de tudo que deve ser verificado no processo da Auditoria.

5.5 Exame de documentações, informações e dados.

Momento crucial para pesquisas e leituras minuciosas de documentos e informações a respeito da Secretaria, para legitimar opinião e fundamentar os diálogos com as equipes. No caso da SEDES, além das legislações apresentadas neste Programa de Auditoria:

- Regimento Interno da Secretaria

- Organograma

- Fluxograma de trabalho das equipes

- IDCRAS de Camaçari dos anos 2017, 2018 e 2019

5.6 Diálogo com equipe técnica.

Os diálogos com os profissionais que executam o trabalho técnico, sejam no âmbito do gabinete da Secretária ou na ponta, realizando os atendimentos aos cidadãos, são instrumento-chave para identificar a visão de quem presta os serviços. Esse olhar de dentro traz à visão da Auditoria parte do diagnóstico que precisa ter para averiguação dos entraves que prejudicam a qualidade do trabalho prestado.

No caso da SEDES, a utilização da Técnica Brainstorming é o que melhor se aplica, por valorizar a ideiação, com objetivo gerar um grande volume de novas ideias.

5.7 Visitas *in loco* aos equipamentos.

Nas visitas presenciais os auditores conseguem ter melhor dimensão da estrutura da Secretaria, além de a ação oportunizar o encontro com os servidores que executam os trabalhos cotidianamente.

5.8 Elaboração da matriz de achados.

A matriz dos achados (resultado da comparação entre o critério e a condição) isto é, o que foi encontrado e avaliado como risco à gestão ou inconformidade, acontece após os auditores passarem pelas etapas de estudos das normas e legislações específicas para o direcionamento do trabalho, dos documentos da Secretaria e diálogos com as equipes técnicas.

5.8.1 Validação da matriz de achados.

Após construção dos achados, mais uma vez, é necessária validação do gerente coordenador da Auditoria.

5.9 Recomendações e conclusões (Plano de Ação)

É por meio das recomendações que as auditorias agregam valor à gestão e, conseqüentemente, por meio dos benefícios obtidos pela gestão com o atendimento a essas recomendações que se mede o alcance dos objetivos das auditorias. No caso da SEDES, será construído um Plano de Ação, com as recomendações das ações que a Secretaria pode executar para cumprir as orientações técnicas da Política de Assistência Social e, assim, aprimorar seus serviços e, por conseguinte, melhorar suas notas e médias IDCRAS.

5.10 Socialização do Plano de Ação para pactuação

Após construção do Plano de Ação e socialização, é fundamental que a Secretaria averigue a versão final do documento, para pactuação das atividades a serem desenvolvidas, ou seja, é o compromisso que se estabelece para cumprimento das Recomendações.

5.11 Reunião de encerramento.

A reunião de encerramento acontece para marcar a finalização da Consultoria. E, a partir de então, a Secretaria iniciar a execução do que foi pactuado no Plano de Ação.

5.12 Elaboração de Relatório de Auditoria

Enquanto a Secretaria desenvolve o trabalho, seguinte as Recomendações constantes no Plano de Ação, a Auditoria constrói seu Relatório, para registro das etapas da Consultoria, assim como limitações e êxitos.

5.13 Sugestão de Monitoramento

Geralmente, após o período acordado para que a unidade auditada execute as ações corretivas, a Auditoria sugere monitoramento, para que haja acompanhamento da evolução da gestão. Esse é um instrumento da Auditoria para avaliar a eficácia, eficiência e coerência dos controles operacionais.

Camaçari, 11 de setembro de 2022.

O destaque desse Programa de Auditoria esboçado são as Recomendações e Conclusões, se constituindo em um Plano de Ação, que é um conjunto de medidas que cabem à própria unidade auditada adotar, com a finalidade de tratar riscos significativos e solucionar os problemas identificados pela Auditoria. Aqui acontece a culminância do trabalho da Auditoria. São levadas em consideração as reais necessidades das áreas auditadas. O objetivo é sempre sanar as impropriedades ou inconformidades identificadas e, dessa forma, a gestão alcançar o seu aprimoramento.

O Plano de Ação apresentado no Quadro 16 é parte integrante das Recomendações da Consultoria proposta à SEDES, utilizando-se dos princípios norteadores demonstrados no Capítulo 4 e aqui revistos e também por meio do direcionamento das orientações técnicas do IDCRAS, junto às tipificações da Política Nacional de Assistência Social. Ele está dividido em cinco produtos: Diagnóstico da Política de Assistência Social no Município de Camaçari; Adequação da Estrutura Física dos CRAS; Aplicabilidade do Plano de Educação Permanente da SEDES; Fortalecimento da relação intersetorial e Aprimoramento dos Serviços Socioassistenciais ilustrados na Figura 7 abaixo.

A Figura 7 representa os elementos-chave que foram identificados como estratégias de solução para fortalecimento da gestão da SEDES, na Consultoria nomeados como produtos, e consequente melhoria nas próximas médias das avaliações IDCRAS. Produto significa a necessidade da unidade assessorada, é o resultado da percepção do auditor após período de observação e diálogos com o setor requerente da consultoria. Como mostra a imagem, a base que todos carregam intrinsecamente são os princípios da Legalidade e do Interesse Público. E os demais têm cada um princípio prevalecente: o Diagnóstico da Auditoria, fundamenta-se na Legalidade; a Adequação da estrutura física, na Finalidade e Proporcionalidade; o Plano de Educação Permanente, na Equidade; o Fortalecimento da relação intersetorial, na Legitimidade, e o Aprimoramento dos serviços socioassistenciais, na Impessoalidade, Moralidade e Efetividade.

Figura 7 - Produtos da Consultoria para a SEDES



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A partir dos produtos, o Plano de Ação ganha substância e pode ser elaborado com base nas pesquisas que identificaram as inconformidades e nos estudos que recomendam o que deve ser feito para superá-las.

Dos cinco produtos, o primeiro foi a base para todos os outros. Através do Diagnóstico da Política de Assistência Social no Município de Camaçari é que foi possível construir esta proposta de Plano de Ação, contendo ação, recomendação e prazo, a fim de dar início às atividades corretivas para o aperfeiçoamento da gestão da SEDES, com foco no cumprimento da Política Nacional de Assistência Social (2004) e Lei Orgânica da Assistência Social atualizada nº 12.435/2011 adequando as três dimensões IDCRAS (2015) conforme normatizações. Assim, o referido Plano de Ação aqui sugerido prevê quatro atividades indispensáveis. Para seu melhor desenvolvimento, é indispensável criação de Grupo de Trabalho da SEDES com a respectiva indicação de servidores, das diversas áreas envolvidas na Política de Assistência Social do Município, para dedicação exclusiva a esse projeto, coordenando e conduzindo as tarefas necessárias. Dentre os servidores designados, um será indicado formalmente para interlocução com a Auditoria Interna.

Imprescindível ressaltar que as finalidades da Consultoria são agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, de forma condizente com os valores, as estratégias e os objetivos da unidade auditada, sem que o auditor interno governamental assumira qualquer responsabilidade que seja da administração. O auditor recomenda, mas cabe à gestão montar estrutura para concretizar as ações recomendadas.

Dentro das especificidades da Consultoria, ele faz assessoramento quando aconselha, geralmente orientando resposta a questões formuladas pela gestão decorrente de mudanças de cenário; treina quando identificados pelos auditores ou pelos gestores oportunidades ou necessidades de melhorias em processos de trabalho que podem ser proporcionadas por meio de atividades de capacitação, e executa a facilitação quando facilita o processo de avaliação de riscos da organização, da autoavaliação de governança e de controles internos e do processo de redesenho de controles e de procedimentos para processo de transformação e aperfeiçoamento de políticas públicas, conforme ilustra o Plano de Ação do Quadro 15 a seguir.

Quadro 15 - Plano de Ação para a SEDES

PRODUTO 1		
TÍTULO DA AÇÃO: Adequação da Estrutura Física dos CRAS (Phoc I, Monte Gordo/Barra de Pojuca e Caminho do Mar/Arembepe).		
LEGISLAÇÃO APLICADA: IDCRAS (2015), amparado pela Lei Orgânica da Assistência Social atualizada nº 12.453/2011.		
DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	EQUIPE RESPONSÁVEL	PERÍODO
Realizar articulação com os órgãos gestores responsáveis pela infraestrutura dos equipamentos da Prefeitura, para fomentar a criação de plano de ação a fim de adequar a número de salas para atendimento à população.	Assessoria Técnica da SEDES, junto ao Grupo de Trabalho designado pela Secretária para acompanhamento deste Plano de Ação.	120 dias
RESULTADO DA AÇÃO: Com o aumento do número de salas de atendimento, os cidadãos poderão ser atendidos com qualidade, de maneira mais confortável, evitando, inclusive, longo período de espera. Esse precisa ser um ambiente que garanta a privacidade do atendimento prestado. As famílias e ou indivíduos devem sentir-se seguros para relatar as situações vivenciadas e para a construção de vínculo com os profissionais do CRAS.		
PRODUTO 2		
TÍTULO DA AÇÃO: Aplicabilidade do Plano de Educação Permanente da SEDES.		
LEGISLAÇÃO APLICADA: Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2012) amparada pela Lei Orgânica da Assistência Social atualizada nº 12.453/2011 e Lei nº 1119/2010, que institui o Projeto rata da Casa.		

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	EQUIPE RESPONSÁVEL	PERÍODO
Atualizar o Plano de Educação Permanente da SEDES, levando em consideração as reais necessidades dos setores.	Diretoria do SUAS: Coordenadoria da Gestão do Trabalho, junto ao Grupo de Trabalho designado pela Secretária para acompanhamento deste Plano de Ação.	A partir de 60 dias (Ação contínua)
Submeter o Plano à avaliação do Conselho Municipal de Assistência Social.		
Analisar viabilidade da utilização do Projeto Prata da Casa, que consiste na valorização do servidor público de Camaçari que tem ampla experiência em determinada temática, de maneira que ele possa ministrar palestras, cursos e oficinas para os próprios colegas, sendo recompensado de acordo à legislação.		
Realizar articulação com os órgãos gestores responsáveis pelas contratações da Prefeitura, para iniciar os cursos, palestras e oficinas que não dispõem de servidores do Prata da Casa com expertise para atuação		
Realizar pesquisa de satisfação com os servidores continuamente, a fim de mensurar a qualidade dos serviços prestados, com finalidade de manter ou modificar as estratégias utilizadas, a depender dos resultados.		
RESULTADO DA AÇÃO: Com a implementação do Plano de Educação Permanente, além do fortalecimento da Diretoria SUAS e suas três Coordenadorias como um todo, pelo fato de fazerem a gestão do Sistema Único de Assistência Social no Município, será oportunizada à equipe de servidores a qualificação e aperfeiçoamento do processo de trabalho em vários níveis do sistema. Um exemplo pertinente dessa prática é a adequação do preenchimento dos instrumentos de trabalho RMA e RAF. Outro resultado significativo é a qualificação e humanização na prestação de serviços, fortalecimento, dessa forma, os processos de gestão político-institucional.		
PRODUTO 3		
TÍTULO DA AÇÃO: Fortalecimento da relação intersetorial.		
LEGISLAÇÃO APLICADA: Caderno de Orientações Técnicas atualizado (2016) amparado pela Lei Orgânica da Assistência Social atualizada nº 12.453/2011.		
DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	EQUIPE RESPONSÁVEL	PERÍODO
Fomentar pactuação entre Coordenadoria de Proteção Social Básica e Coordenadoria de Proteção Social Especial compromisso de trabalho contínuo		

em articulação entre ambas, para alinhamento de fluxo de trabalho.	<p style="text-align: center;">Diretoria do SUAS: Coordenadoria da Proteção Social Básica e Coordenadoria da Proteção Social Especial, junto ao Grupo de Trabalho designado pela Secretária para acompanhamento deste Plano de Ação.</p>	<p style="text-align: center;">A partir de 30 dias (ação contínua)</p>
Realizar encontros, pelo menos quinzenais, entre os dois equipamentos, que representam, respectivamente, CRAS e CREAS, com registro em ata sobre as deliberações acordadas.		
Recomenda-se o estabelecimento de reuniões regulares entre Coordenadoria de Proteção Social Básica, representando os CRAS e Coordenadoria de Proteção Social Especial, representando os CREAS, para alinhamento dos fluxos e dos protocolos de trabalho		
<p>RESULTADO DA AÇÃO: Com a articulação das Coordenadorias, culminando intersetorialidade da Política de Assistência Social, haverá maiores chances da promoção do atendimento integral das demandas dos usuários. É nesse processo que se cria e se mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os que são comuns.</p>		
PRODUTO 4		
<p>TÍTULO DA AÇÃO: Aprimoramento dos Serviços Socioassistenciais.</p>		
<p>LEGISLAÇÃO APLICADA: Caderno de Orientações Técnicas atualizado (2016) amparado pela Lei Orgânica da Assistência Social atualizada nº 12.453/2011.</p>		
DESCRÇÃO DAS ATIVIDADES	EQUIPE RESPONSÁVEL	PERÍODO
Realizar articulação em rede, liderada pela Diretoria do SUAS com todos os equipamentos da SEDES, a fim de delinear, junto à gestão, plano de reestruturação para a forma de concessão dos benefícios eventuais, que, até o momento, são concedidos sem estabelecimento de critérios, indo de encontro à Política de Assistência Social.		
Promover grupo de estudo com as coordenações dos CRAS e com os educadores sociais que ministram as palestras, cursos e oficinas aos usuários do SUAS, para que as atividades sempre tenham como base os eixos norteadores do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV). Esse direcionamento evita, assim, a dissociação dos serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social.		<p style="text-align: center;">A partir de 30 dias (ação contínua)</p>

	Diretoria do SUAS: Coordenadoria da Proteção Social Básica e Coordenadoria da Proteção Social Especial, junto ao Grupo de Trabalho designado pela Secretária para acompanhamento deste Plano de Ação.	
Firmar compromisso de cumprir as Orientações Técnicas concernentes ao encaminhamento do usuário e sua família ao PAIF e SCFV, por meio dos CRAS, afastando o direcionamento aleatório de pessoas não cadastradas no Cadastro Único.		
Firmar compromisso de continuidade da prestação de serviços do PAIF e do SCFV, para que o público usuário aumente suas chances de superação da vulnerabilidade que o fez buscar a SEDES.		
Cumprir as especificações do SCFV quanto ao atendimento de todos os grupos prioritários, respeitando suas respectivas faixas etárias: criança, adolescente, jovem e idoso.		
Realizar acompanhamento integral das famílias, alimentando o Prontuário Eletrônico, de forma a fazer os encaminhamentos aos cursos profissionalizantes, atualizando no sistema o cidadão que conseguiu retornar ao mercado de trabalho, superando, dessa forma, a vulnerabilidade econômica em que se encontrava ao adentrar o Cadastro Único.		
RESULTADO DA AÇÃO: Com a execução coerente dos serviços socioassistenciais, seguindo a tipificação da Política de Assistência Social, além de qualificar o atendimento ao público e humanizá-lo, há probabilidade de o número de usuários cadastrados ser reduzido, através da sua inativação, pela oportunidade do cidadão de superar a vulnerabilidade social e econômica que o levou a procurar a SEDES.		

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Pertinente considerar que todos os produtos apresentados nesse Plano de Ação têm a sua importância no processo de adequação da SEDES. Entretanto, o que corresponde ao último que foi citado: aprimoramento na prestação de serviços socioassistenciais é um diferencial numa gestão municipal. A concretização da Política de Assistência Social acontece quando os usuários são acompanhados de forma a ter seu histórico registrado, a fim de se perceber num processo de evolução rumo à superação dos desafios e dificuldades que o levaram ao CRAS.

Para promover de fato o “Desenvolvimento Social e Cidadania” a SEDES deve, conforme sua nomenclatura por extenso, afastar o assistencialismo, isto é, as ações de caráter imediatista, resolvendo apenas problemas pontuais, sem planejamento, abrindo espaço à concretização da Política de Assistência Social, que se dedica às ações “organizadas para

promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a capacidade de proteção da família, a autonomia e o protagonismo dos indivíduos, famílias e comunidades”. (BRASIL, (2016).

8 CONCLUSÃO

Ao investigar o problema levantado nesta dissertação: “como é possível melhorar o indicador IDCRAS do município de Camaçari, utilizando-se dos fundamentos e princípios contidos nos trabalhos da Auditoria Interna?”, partiu-se da premissa de que a Auditoria Interna teria capacidade técnica para auxiliar a SEDES, por meio da Consultoria, por se tratar de uma modalidade diretamente vinculada à assessoramento (aconselhamento), treinamento (preparação) e facilitação (contribuição).

Como percurso para o avanço do estudo, foi imprescindível primeiramente compreender as definições e especificidades da Política Nacional de Assistência Social, incluindo a LOAS (2011), as Normas de Orientações Técnicas dos CRAS (2009) e Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (2012) para, posteriormente, analisar o lócus estudado, no que se refere às recomendações de padronização dos indicadores IDCRAS nacionais.

Foram encontrados no IDCRAS da SEDES pontuações referentes à avaliação de três dimensões: Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços Socioassistenciais. Quanto à Estrutura Física, as unidades de CRAS não têm padronização. As recomendações propostas pela normatização ainda não foram aplicadas em todas as unidades. Três delas: Phoc 1, Monte Gordo/Barra de Jacuípe e Caminho do Mar/Arembepe estão com salas incompletas para atendimento à população.

Em relação aos Recursos Humanos, o quantitativo de profissionais alocados segue a exigência mínima em todos os CRAS: são, pelo menos, dois Assistentes Sociais e um Psicólogo em cada unidade, além de um Pedagogo. Todos os coordenadores têm nível superior, e há o mínimo de dois profissionais de nível superior com vínculo estatutário, conforme exigências da NOB/SUAS (2012).

Quanto aos Serviços Socioassistenciais são a situação mais complexa encontrada na Secretaria, visto que a gestão não consegue cumprir a normativa básica alusiva a quantidade de atendimentos e acompanhamentos familiares. O controle é ineficiente: os números são variáveis e o trabalho é executado sem a observância aos preceitos da normatização do PAIF e da oferta dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que, atualmente só contemplam crianças e idosos, enquanto os jovens não estão inseridos em nenhuma atividade.

Constatada essa realidade, um fator-chave para a compreensão de parte dos motivos do fracasso das avaliações da Secretaria foi a utilização da Técnica de *Brainstorming* estruturado,

conforme Prazeres (1996) com as quatro servidoras da Coordenadoria de Vigilância Socioassistencial, obtiveram-se algumas respostas sob a perspectiva dos burocratas de nível de rua, que, no caso da SEDES, são os profissionais que trabalham com atendimento direto ao público, nos CRAS.

Com a aplicação desse instrumento, foi possível constatar o consenso entre os servidores que os serviços socioassistenciais são prestados de maneira equivocada, devido à forma como a gestão pensa e administra as ações. O foco apenas na distribuição de cestas básicas reforça o assistencialismo, inviabilizando, dessa forma, o cumprimento de outros trabalhos socioassistenciais tão importantes quanto, a exemplo do Acompanhamento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), incluindo direcionamento a palestras informativas, cursos, oficinas profissionais, dentre inúmeras oportunidades que estimulam a autonomia do cidadão.

Outra questão colocada foram as constantes mudanças de Secretárias: quatro gestoras diferentes em quatro anos de gestão. Essa rotatividade impossibilita vínculos mais consistentes com a equipe técnica e, também dificulta a construção de relação de confiança com a comunidade. Todavia, a atual gestora permanece no cargo há quase dois anos.

A Vigilância elegeu três aspectos considerados motivadores diretos nas notas baixas do IDCRAS da SEDES: a) o preenchimento equivocado, em algumas situações, do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) e Censo SUAS, os quais também dão base para análise do IDCRAS, uma vez que as informações ali constantes são fundamentais para o desenvolvimento da gestão da Política de Assistência Social e concessão dos serviços socioassistenciais, assim como programas e projetos; b) a falta de educação permanente para que seja possível atualizar e renovar conceitos que irão contribuir para as práticas e atitudes profissionais, assim potencializando inclusive o avanço na qualidade dos preenchimentos do RMA e c) ausência de fluxos e de protocolos de trabalho, inclusive para estreitar a relação da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e com toda a rede socioassistencial, lacuna que inviabiliza o trabalho em rede, prejudicando da mesma forma o atendimento qualificado às famílias.

Após todo esse aprofundamento sobre os motivos do fracasso da SEDES com as médias IDCRAS dos anos de 2017 a 2019, foi possível analisar de que forma a Auditoria Interna pode auxiliar no aprimoramento da gestão municipal, por meio de sua expertise profissional, que envolve avaliação e consultoria. No caso específico da SEDES, as técnicas de consultoria são as indicadas, pelo fato da necessidade da Secretaria de um assessoramento amplo, envolvendo

aconselhamento em todos os âmbitos das etapas. O indicativo de produto final foi a construção de um Plano de Ação, a fim de aperfeiçoar as dimensões Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços Socioassistenciais por meio de Recomendações de Auditoria Interna, que tiveram como base as normas e legislação da Política Nacional de Assistência Social.

Este estudo ainda possibilitou uma reflexão sobre a forma como normalmente as políticas públicas são implementadas. Se adequada, pode impactar positivamente a vida do público-alvo. Quando do contrário, seu insucesso pode ocasionar exclusão e permanência na situação de vulnerabilidade do cidadão. Logo, a avaliação das políticas públicas é necessária e deve fazer parte do cronograma de ações contínuas das Secretarias Municipais.

Conclui-se, portanto, que é possível melhorar o indicador IDCRAS da SEDES utilizando-se de dez fundamentos e princípios contidos nos trabalhos da Auditoria Interna do município de Camaçari, inspirados pelos princípios da administração pública, além da Transparência, que é componente integrante da finalidade das Controladorias Internas, pela Legalidade, Interesse público, Razoabilidade, Finalidade, Proporcionalidade, Impessoalidade, Moralidade, Efetividade e Equidade. A partir desse embasamento constitucional, é viável aplicar os principais instrumentos de trabalho utilizados pelos auditores internos de Camaçari: Planejamento e Programa de Auditoria, ferramentas técnicas que sugerem um Plano de Ação para a Secretaria, a fim de facilitar o processo de adequações e consequente aprimoramento da gestão.

Conforme abordado no Capítulo 3 desta dissertação, a literatura define fases das políticas públicas, como formação de agenda, implementação e avaliação. Entretanto, o que chama a atenção são as considerações de Secchi (2013), quando nos apresenta com o acréscimo de mais uma fase: a extinção da política pública, isto é, quando ela deixa de existir. Da mesma maneira que acontece com as organizações e com qualquer sistema socialmente construído, as políticas públicas também devem chegar ao fim. Concatenando as ideias de Secci (2013) com o propósito desta pesquisa, a extinção aqui se aplicaria no viés de resolução do problema do assistencialismo. Inclusive, havendo efetividade de determinadas políticas públicas, devido ao compromisso da gestão com a população, elas não seriam mais necessárias para os indivíduos e famílias, visto que teriam superado as vulnerabilidades vivenciadas.

Na política de Assistência Social o que pode proporcionar essa extinção às famílias é o acompanhamento contínuo e integral, o que envolve encaminhamentos a serviços e

instruções diversas, a exemplo de palestras reflexivas, conscientizadoras, e cursos profissionalizantes.

A Política Nacional de Assistência Social tem inúmeros desafios, mas seu alcance pode ser ampliado se houver responsabilidade e comprometimento dos agentes políticos e prestação de serviços qualificados por parte dos burocratas em nível de rua. A verdadeira inclusão social é a universalização no acesso aos serviços por todos os cidadãos. E a presteza no atendimento é parte desse direito fundamental. O estudo aqui desenvolvido, no mínimo, traz uma inspiração para essa discussão.

8.1 LIMITES DO ESTUDO

Dentre as principais limitações desta pesquisa, podem ser incluídas que esta análise foi especificamente aplicada ao município de Camaçari, em um contexto bastante peculiar. Também cabe alertar que por se tratar de um estudo de caso aplicado, as generalizações, para serem realizadas para outros ambientes, precisam ser adaptadas aos contextos dos campos de suas aplicações.

Pode ainda ser incluída como limitação a ausência das notas IDCRAIS do ano de 2020, que fecharia o ciclo de análise do primeiro mandato da gestão atual da Prefeitura de Camaçari. Porém, o Governo Federal não disponibilizou, até o momento, o resultado dos indicadores após o ano de 2019.

8.2 POSSIBILIDADES FUTURAS

Estudos futuros poderão se utilizar do que foi produzido até aqui, para explorar de que forma os impactos econômicos e sociais podem ser mensurados em relação às famílias que conseguem superar a situação de vulnerabilidade após serem acompanhadas pela Assistência Social do Município. Essa investigação reporta o desenvolvimento ou não das pessoas assistidas. Registros do CadÚnico nos levam a concluir que o quantitativo significativo das que permanecem cadastradas na Política de Assistência Social por anos acabam, de alguma forma, sendo tuteladas pelos benefícios socioassistenciais. Essa é uma realidade não apenas no município de Camaçari, mas de todo o território brasileiro.

Pesquisadores que trabalham com o controle interno, assim como os servidores públicos, em especial os que atuam com a Política de Assistência Social, podem se valer deste

trabalho, a fim de aprimorar a discussão acerca da contribuição de projetos sociais para a emancipação, conquista de direitos e qualidade de vida da população camaçariense e a oportunidade de qualificar o debate de como esse tipo de iniciativa pode colaborar com a criação de políticas públicas assertivas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria: um curso moderno e completo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ATTIE, William. **Auditoria interna**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- AUDIBRA – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **O valor da auditoria interna para as partes interessadas**. 2013. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/declarao-de-pos-ippf-00000006-14062018163019.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 2007.
- BAHIA. TCE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Salvador, 2007.
- BATISTA, S.A.; COUTO, E. L. O Processo de referência e contra referência entre as proteções da política de assistência em relação às crianças e adolescentes vítimas de violência física no município de Presidente Prudente. **Seminário Integrado**, Presidente Prudente, v. 9, n. 9. 2015. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/SeminarioIntegrado/article/view/5175/4927> Acesso em: 25 ago. 2022.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROSO, Luís. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional Brasileiro. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 3, n.2, 2º sem. 2002.
- BRESSER, Pereira. Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2002.
- BOAVENTURA, Edivaldo. **Metodologia da pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações para a população no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Senado Federal, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 out. 2020

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. 1 edição. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações: PAIF e SCFV**. 1 ed. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “**Brançosos**” e **interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CARDOSO, Júlio Sérgio S. **Origem e conceito de auditoria**. Disponível em: <http://www.arena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/viewArticle/1570> Acesso em: 25 ago. 2022.

COLIN, D. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. *In*: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (org.). **Assistência social e filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz, 2010.

DE CASTRO, Jorge Abrahão. Política Social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, 2013.

DE PÁDUA, Elizabete Marallo Machesisni. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. 18. ed. Campinas SP: Papirus, 2016.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n.1, 2005.

DIANI, Mario. The concept of social movement. **The Sociological Review**, p. 13, 1992. (tradução nossa).

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DYE, Thomas. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Ed. UNB, 2010. p.97-120.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/89-474-1-PB.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

FRIOZI, Elaine. GIAQUETO, Adriana. **A assistência social enquanto política pública no Brasil**. 2004. Disponível em: http://pos.unifacel.com.br/_livros/Vanguarda_Conhecimento/Artigos/Elaine_Adriana.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, 2011.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA BRASIL. **O papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos corporativos**. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/IPPF.html>. Acesso em: 01 nov. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional**: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2016.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Fundamental principles of public-sector auditing (ISSAI 100)**. 2013. Disponível em: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-100-fundamentalprinciples-of-public-sector-auditing.html> Acesso em: 27 ago. 2022.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Politiques, 2004.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 83, p. 21-41, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MILL, John Stuart. Governo representativo. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. 10. ed. São Paulo: Ática, 2003. v. 2.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica**: práticas de fichamentos, resumos, resenhas. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1995.

OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Good governance and human rights**. 2015. Disponível em: <https://www.ohchr.org/> Acesso em: 05 dez. 2021.

OLIVIERI, CECÍLIA. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. São Paulo: Papirus Editora, 2016.

PAULA, Livia. S. **CRAS versus CREAS: que trabalho conjunto é esse?** 2017. Disponível em: <https://craspsicologia.wordpress.com/2017/11/06/cras-versus-creas-quetrabalho-conjunto-e-esse/> Acesso em: 05 dez. 2021.

PEREIRA, A. et al. **Metodologia da pesquisa científica**. Santa Maria – RS: Universidade Federal de Santa Maria: UFSM, 2018.

PIMENTA, C. A. M.; ALVES, C. P. (org.). **Políticas públicas & desenvolvimento regional**. Campina Grande: EDUEPB, 2010.

PIRES, Elson Luciano Silva et al. **Governança territorial: conceitos, fatos e modalidades** - Rio Claro: UNESP – IGCE, 2011

PORTAL DE AUDITORIA. **Controles internos: prevenção e gestão de riscos**. Disponível em: <http://www.portaldeauditoria.com.br/controles-internos/>. Acesso em: 21 out. 2020.

REDE UNIDA. “Intersetorialidade na REDE UNIDA”. **Saúde em Debate**, v.24, n. 55, 2000.

PRAZERES, P., M. **Dicionário de termos da qualidade**. São Paulo: Atlas, 1996.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THE WORLD BANK. **Federative Republic of Brazil: modernizing public sector internal auditing a discussion paper** Elizabeth (Libby) [S.l.]: MacRae, 2015

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

YIN, Robert. **A metodologia do estudo de caso**. Porto Alegre: Bookman, 2015.