



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

NAYARA CRISTINA BUENO

**AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PARANÁ**

Londrina
2013

NAYARA CRISTINA BUENO

**AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cassia Maria Carloto.

Londrina
2013

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca
Central da Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (Cip)

B928a Bueno, Nayara Cristina.
Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma
análise de experiência do Paraná / Nayara Cristina Bueno. – Londrina, 2013.
149 f.: il.

Orientador: Cássia Maria Carloto.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) –
Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados,
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2013.
Inclui bibliografia.

1. Sistema Único de Assistência Social – Avaliação. 2. Assistência
Social – Brasil. 3. Paraná – Política social. 4. Serviço Social. I. Carloto,
Cássia Maria. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos
Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política
Social. III. Título.

CDU 36.058(816.2)

NAYARA CRISTINA BUENO

**AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL:**

UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PARANÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. orientadora Dr^a. Cassia Maria Carloto
UEL – Londrina – PR

Prof^a. Dr^a. Maria Luiza Amaral Rizzotti
UEL – Londrina – PR

Prof. Dr. Ademir Alves da Silva
PUC – São Paulo – SP

Londrina, 15 de agosto de 2013.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a realização desta pesquisa:

Á minha mãe e ao meu pai pelo apoio, incentivo e auxílio.

Ao meu esposo pelo amor, carinho e compreensão. Apesar da distância, esteve presente em todos os momentos.

Á minha orientadora pelo compromisso, dedicação e, principalmente, por acreditar no meu potencial.

Aos profissionais dos municípios da região de Guarapuava: Campina do Simão, Cândói, Cantagalo, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Pinhão, Prudentópolis, Reserva do Iguaçu e Turvo. Às profissionais da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social e do Escritório Regional de Guarapuava da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social pela participação na pesquisa;

Ás professoras Maria Luiza Rizzotti e Márcia Pastor pelas contribuições na banca de qualificação;

Ás minhas colegas do mestrado por compartilharem das minhas angústias e alegrias.

Á CAPES pela bolsa de pesquisa.

Obrigada a todos!

BUENO, Nayara Cristina. **Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma análise da experiência do Paraná.** 2013. 149f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

RESUMO

No Brasil, a década de 1990 representou o fortalecimento da função avaliação de políticas sociais, relacionada ao debate sobre as perspectivas gerencial e democrática da administração pública. Na área da assistência social, em particular, a incorporação da avaliação tem se dado de maneira lenta e gradual. No Estado do Paraná, entre 2009 e 2010, foi realizado pela extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) um processo piloto, denominado monitoramento, avaliação e habilitação municipal. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar como se deu a avaliação e o monitoramento do processo de gestão do SUAS, no Paraná, a partir da visão dos operacionalizadores da Política de Assistência Social da região de Guarapuava/PR. Para isso, utilizamos da abordagem qualitativa, com pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos significativos deste processo. Esta região é formada, atualmente, por dez municípios, destes, elegemos três municípios para coleta e análise de dados, a partir dos seguintes critérios: municípios de diferentes portes populacionais; municípios que permaneceram com a mesma gestora na política de assistência social entre 2009-2012; e, município que deveria ter acompanhamento sistemático do escritório regional e do Ministério Público para o reordenamento da gestão municipal. Os sujeitos participantes desta pesquisa são as secretárias e as profissionais responsáveis pelo gerenciamento da política de assistência social nos municípios e profissionais que participaram do processo de monitoramento e avaliação enquanto funcionários da extinta SETP, totalizando onze sujeitos. O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro faz um resgate histórico sobre o Estado brasileiro e sua ordem administrativa. O segundo discute a concepção mais difundida sobre o tema avaliação e monitoramento de políticas sociais, suas principais características e as particularidades do Brasil. O terceiro apresenta os marcos legais da política de assistência social e o processo de institucionalização da sua avaliação e de seu monitoramento. O quarto analisa os dados coletados na pesquisa de campo. Por fim, são apresentadas as considerações finais que apontam as contribuições do processo de monitoramento para o aprimoramento da gestão da política de assistência social, assim como as suas fragilidades. Demonstrem também as dificuldades técnicas, políticas e financeiras dos municípios da região de Guarapuava para a implementação da avaliação e do monitoramento da política de assistência social e o quanto estes instrumentos são importantes para a efetivação desta política pública.

Palavras-chave: Avaliação. Monitoramento. Assistência social.

BUENO, Nayara Cristina. **Monitoring and evaluation of social assistance policy: an analysis of the experience of Paraná.** 2013. 149f. Dissertation (Masters in Social Work and Social Policy) – State University of Londrina, Londrina, 2013.

ABSTRACT

In Brazil, the 1990s represented the fortification of function evaluation of social policies, related to the debate on the prospects of democratic management and public administration. In the social assistance area, in particular, the evaluation incorporation has occurred slowly and gradually. In Paraná state, between 2009 and 2010, was conducted by the former State Department of Labor, Employment and Social Promotion (SETP) a pilot process called monitoring, evaluation and municipal habilitation. In this sense, the aim of this work is to analyze how was the evaluation and process monitoring of managing the SUAS, in Paraná, from the vision of Policy executors from Social Assistance of Guarapuava region. For this, we used a qualitative approach with documentary research and semi-structured interviews with the significant subjects of this process. This region consists currently of ten municipalities, of these, we have chosen three to collect and analyze data from the following ways: municipalities with different population sizes; municipalities who remained with the same management in social assistance policy between 2009 - 2012, and the municipality which should have systematic monitoring of the regional office of the Ministry for Public Affairs for the municipal management reorganization. The participants in this study are the secretaries and the professionals responsible for the management of social assistance policy in the municipalities and professionals who participated in the monitoring process and evaluation as employees of the extinct SETP, amounting eleven subjects. The work is divided into four chapters. The first is a historical rescue about the Brazilian State and its administrative order. The second discusses the design more widespread on the topic of evaluation and social policies monitoring, its main characteristics and peculiarities of Brazil. The third presents the marks of social assistance policy and the institutionalization process of the evaluation and monitoring. The fourth analyzes the collected data in the research field. Finally, concluding remarks are presented that point the monitoring process contributions to improve the management of social assistance policy, as well as its fragilities. They also demonstrate the technical, political and financial difficulties of the municipalities in Guarapuava region to implement evaluation and monitoring of social assistance policy and how these instruments are important for the achievement of this public policy.

Keywords: Evaluation. Monitoring. Social assistance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.....	59
Quadro 2 – População Censitária da Região de Guarapuava em 2010 em relação ao tipo de domicílio.....	86
Quadro 3 – Famílias em Extrema Pobreza da Região de Guarapuava/PR em 2010.....	88
Quadro 4 – Famílias em Extrema Pobreza da Região de Guarapuava/PR em 2010 em relação ao tipo de domicílio	89
Quadro 5 – Número de Planos de Providências do eixo Recursos Humanos do processo de Monitoramento, Avaliação e Habilitação Municipal – SETP/2009	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Secretárias Municipais de Assistência Social da Região de Guarapuava/PR, quanto ao Vínculo de Parentesco com o Prefeito.....	91
------------------	---	----

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (Dez/2002 – Jun/2011)	78
Organograma 2	Escritório Regional de Guarapuava da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (2009)	80
Organograma 3	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social	82

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Escritórios Regionais da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (Dez/2002 – Jun/2011)	79
Mapa 2	Escritórios Regionais da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS	83

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	‘Ciclo de Vida’ de Políticas e Programas Públicos e a Avaliação	37
-------------------	---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
E.R	Escritório Regional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social
FOREAS	Fórum Estadual da Assistência Social
FORMIGAS	Fórum Regional de Assistência Social da região de Guarapuava
GeoSUAS	Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS
GIT	Grupo de Trabalho
IDH- M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Sistema de Informação de Entidades Socioassistenciais
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
InfoSUAS	Sistema de Informações de Repasses de Recursos
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NII	Núcleo de Informática e Informações
NOB/RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NUCLEAS	Núcleo Estadual de Assistência Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SAA	Sistema de Autenticação de Usuários
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva
SECJ	Secretaria de Estado da Criança e Juventude
SECR	Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família
SEDS	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SETP	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SETS	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária
SIAORC	Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS
SICNASweb	Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social
SigSUAS	Sistema de Gestão do SUAS
SIPEAS	Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Assistência Social
SISCON	Sistema de Gestão de Convênios

SISFAF	Sistema de Transferências Fundo a Fundo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro Oeste

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO	22
2.1	TENDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS SOCIAIS	22
3	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS	35
3.1	CONCEPÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA AVALIAÇÃO, DO MONITORAMENTO E DE INDICADORES SOCIAIS	35
3.2	TIPOS DE AVALIAÇÃO	44
3.3	USOS DA AVALIAÇÃO.....	48
3.4	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	50
4	A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	56
4.1	POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A LEGISLAÇÃO VIGENTE	56
4.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	65
5	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS NO PARANÁ SEGUNDO OS OPERACIONIZADORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO DE GUARAPUAVA	75
5.1	A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ.....	75
5.1.1	A Região de Guarapuava	85
5.2	O PROCESSO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E HABILITAÇÃO MUNICIPAL DA GESTÃO DO SUAS NO ESTADO DO PARANÁ.....	92
5.2.1	Procedimentos Adotados e Instrumentos Utilizados	99
5.2.2	Descontinuidade do Processo de Monitoramento	115
5.3	APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS A PARTIR DO PROCESSO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E HABILITAÇÃO MUNICIPAL.....	120

5.4	DESAFIOS PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA CULTURA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	123
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
	REFERÊNCIAS	139
	APÊNDICES.....	146
APÊNDICE A –	Roteiro das Entrevistas com Secretárias Municipais de Assistência Social.....	147
APÊNDICE B –	Roteiro das Entrevistas com Profissionais do Órgão Gestor Municipal.....	148
APÊNDICE C –	Roteiro das Entrevistas com Profissionais do Órgão Gestor Estadual ..	149

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a incorporação da função avaliação nas políticas sociais se deu, principalmente, a partir da década de 1990, devido à discussão sobre a necessidade de modernização da administração pública em uma perspectiva gerencial. Nesta perspectiva, a avaliação é considerada um instrumento de gestão que garante eficiência, eficácia e efetividade às ações do Estado, tendo como modelo as empresas privadas. Por isso, a ênfase maior é na sua dimensão técnica que escamoteia a sua dimensão política, a qual se refere aos motivos que levaram à sua realização e não realização, utilização e não utilização e, ainda, divulgação e não divulgação dos resultados.

Contudo, esta discussão se deu em uma conjuntura de redemocratização do Estado, pós Constituição Federal de 1988 – CF/88, e, além do aprimoramento da administração pública, era necessário o estabelecimento de canais diretos (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e institucionalizados (conselhos gestores) de participação da sociedade na definição da agenda pública. A avaliação, nesta perspectiva, pode produzir informações para instrumentalizar a população na luta pela cidadania e ampliação de direitos, sobressaindo sua dimensão política. Neste sentido, “o Estado torna-se tão mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo e sua administração.” (BENTO, 2003, p. 153)

As novas tendências da administração pública – gerencial e democrática – construídas na década de 1990 irão influenciar a gestão das políticas sociais e demonstrar a necessidade de rompimento com o legado histórico do modelo de gestão patrimonialista e do modelo de gestão burocrático ainda presentes no estado brasileiro. Ressalta-se que a perspectiva democrática não despreza o progresso técnico e a utilização de mecanismos e ferramentas gerenciais para dar maior agilidade e eficiência a administração pública, contudo, compreende que os rumos políticos do Estado são completamente diferentes dos rumos de uma empresa privada e reforça o caráter democrático da administração pública.

As mudanças significativas que ocorreram na configuração do Estado e nas políticas sociais com a CF/88 representam avanços na garantia de direitos sociais e na universalização de seu acesso, além disso, instauram um sistema de seguridade social, formado pelas Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Destaca-se que este período é marcado pela crise econômica e social e pela efervescência dos movimentos sociais e sindicalistas, por isso a Constituição vai expressar as contradições presentes na sociedade e na dinâmica do Estado.

Entre as políticas de seguridade social, a assistência social organizou a sua gestão no formato de um sistema descentralizado, política e administrativamente, ou seja, com divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados e entre Estado e sociedade civil, o que envolve também as discussões e decisões políticas. Além disso, o denominado Sistema Único de Assistência Social previu, entre os seus eixos estruturantes, a informação, o monitoramento e a avaliação como instrumentos que contribuem para o fortalecimento da assistência social enquanto política pública.

Destaca-se que a institucionalização da avaliação na área da assistência social é parte de um processo mais amplo de construção da democracia e profissionalização da administração pública, uma vez que a avaliação e o monitoramento, ainda que representem a necessidade de estabelecimento de mecanismos gerenciais, respondem também à pressão da sociedade por transparência e responsabilização da gestão pública. Diante disso, desde a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2004, a informação, o monitoramento e a avaliação são institucionalizados a partir da criação de uma secretaria específica para este fim, representando grande avanço na área e o incentivo a Estados e municípios incorporarem estes instrumentos também em seu âmbito de atuação.

No Estado do Paraná, entre 2009 e 2010, foi realizado um processo piloto denominado avaliação, monitoramento e habilitação municipal que atingiu todos os municípios paranaenses. Este processo foi elaborado pela extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP, responsável pela coordenação da política de assistência social no Estado entre 2003-2010, e executado em três fases. A primeira foi à análise dos instrumentos de gestão (Plano Municipal de Assistência Social e Relatório de Gestão, instrumentos de planejamento e de avaliação desta política em âmbito municipal). A segunda fase foi à visita *in loco* dos técnicos dos Escritórios Regionais – E.R/SETP aos municípios para o preenchimento de questionário referente à gestão municipal, com a finalidade de gerar um plano de providências com indicações de prazos e responsáveis para os reordenamentos de ações na perspectiva de aprimoramento da gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Na terceira fase, os municípios reuniram (ou não) documentos que comprovassem o cumprimento do plano de providências, ou seja, que haviam reordenado as ações em conformidade com as orientações finais do processo de monitoramento e avaliação.

A aproximação com este processo de monitoramento e avaliação ocorreu em dois momentos: o primeiro, em 2009, enquanto acadêmica, devido ao estágio supervisionado no Escritório Regional de Guarapuava da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e

Promoção Social; o segundo momento, em 2011, a partir do exercício profissional na Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Guarapuava/PR.

A partir das aproximações com o processo de monitoramento e avaliação surgiram muitas indagações, as quais impulsionaram a realização desta pesquisa. Entre elas podemos citar: A forma como o processo de monitoramento e avaliação estava sendo conduzido pela SETP alcançava a realidade dos municípios ou priorizava aspectos legais/formais/documentais? O que pensava o gestor e os profissionais municipais sobre este processo? O município identificava o monitoramento como uma ferramenta de gestão ou como uma exigência? O monitoramento e a avaliação podem contribuir para o aprimoramento da gestão municipal na perspectiva do SUAS?

Neste sentido, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como se deu a avaliação e o monitoramento do processo de gestão do SUAS no Paraná, a partir da visão dos operacionalizadores da Política de Assistência Social da região de Guarapuava/PR. E como objetivos específicos: identificar os procedimentos e instrumentos utilizados no processo de monitoramento e avaliação executado pela extinta SETP; refletir sobre a visão dos operacionalizados da política de assistência social da região de Guarapuava/PR sobre o processo de monitoramento e avaliação; analisar a contribuição do processo de monitoramento e avaliação para o aprimoramento da gestão municipal no âmbito do SUAS na região de Guarapuava; e, demonstrar os dificultadores do estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento da assistência social na região de Guarapuava/PR.

Para o atendimento dos objetivos foi realizada uma pesquisa qualitativa, pois, segundo Minayo (2004, p. 57) esta forma de pesquisa “[...] se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam.” Portanto, os procedimentos para coleta de dados envolveram pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas¹.

A pesquisa documental foi realizada a partir dos seguintes documentos: legislação vigente da política de assistência social e os documentos que registraram o processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal realizado no Estado do Paraná entre 2009-2010. São eles: relatórios, registros do sistema informatizado da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP e atas dos conselhos municipais de assistência social. Ressalte-se que as atas não registraram as discussões e/ou

¹ Os roteiros das entrevistas semi-estruturadas estão nos apêndices.

questionamentos dos profissionais e conselheiros presentes na reunião, apenas citavam de forma sucinta a realização do processo de monitoramento, por isso, não foi possível utilizar trechos na caracterização do processo de monitoramento.

Destaca-se que o universo desta pesquisa é a região de Guarapuava/PR composta atualmente por dez (10) municípios, conforme a divisão territorial da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - SEDS, são eles: Campina do Simão, Cândói, Cantagalo, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Pinhão, Prudentópolis, Reserva do Iguazu e Turvo. Porém, para coleta e análise dos dados foram selecionados três municípios, a partir dos seguintes critérios: municípios de diferentes portes populacionais; municípios que permaneceram com a mesma gestora na política de assistência social entre 2009-2012; e, município que deveria ter acompanhamento sistemático do escritório regional e do Ministério Público para o reordenamento da gestão municipal e, dessa forma, está inserido na lista de municípios que precisam de atenção no relatório final do processo de monitoramento.

As entrevistas semi-estruturadas, com perguntas abertas, foram realizadas com os sujeitos significativos do processo de monitoramento e avaliação. Este instrumento foi escolhido porque permite capturar o que os sujeitos pensam e sentem, além de permitir ao pesquisador observar a postura corporal, a tonalidade da voz, os silêncios, entre outros. (MARSIGLIA, 2007)

Diante disso, as profissionais entrevistadas² foram aquelas que participaram ativamente do processo de monitoramento, tanto em nível estadual quanto municipal. No nível estadual foram selecionadas: uma profissional da SETP/sede (assistente social) e duas profissionais do escritório regional de Guarapuava que permanecem trabalhando no escritório regional (uma assistente social e uma psicóloga). A escolha da profissional SETP/sede foi intencional, considerando que esta é uma pesquisa qualitativa e a entrevista daquela profissional era essencial para a compreensão do objeto de estudo, tendo em vista que ela participou ativamente da formulação e execução do processo de monitoramento na sede da SETP em Curitiba.

Além das três profissionais da gestão estadual foram entrevistadas oito (08) profissionais municipais, totalizando onze sujeitos. No nível municipal foram: três (03) secretárias municipais de assistência social; cinco (05) profissionais municipais, sendo que, destas cinco, quatro são assistentes sociais e uma é pedagoga, todas responsáveis pelo gerenciamento da política de assistência social. Estas profissionais foram indicadas pelas

² Todas as entrevistadas são do sexo feminino.

gestoras. Ressalte-se que uma das entrevistas com secretária municipal foi descartada no momento da análise dos dados porque ela teve acesso às perguntas antes da entrevista, assim, as respostas foram entregues por escrito e, mais tarde, identificamos que estas respostas haviam sido pesquisadas na internet.

Para análise dos dados organizamos as entrevistas da seguinte forma: secretárias municipais de assistência social identificadas por S.1 e S.2; profissionais da gestão municipal identificados por M.1, M.2, M.3, M.4 e M.5 e profissionais da gestão estadual identificados por E.1, E.2 e E.3. Ressaltamos que na análise dos dados procuramos valorizar as entrevistas realizadas.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo faz um resgate histórico sobre o Estado brasileiro e sua ordem administrativa, com a finalidade de demonstrar que, na atual configuração da gestão das políticas sociais, continuam presentes velhas práticas patrimonialistas e burocráticas que marcam a dominação do Estado pela classe burguesa. Dessa forma, a incorporação do modelo gerencial e do modelo democrático, construídos nas décadas de 1980 e 1990 tem enfrentado resistências.

O segundo capítulo traz, de forma sucinta, a concepção mais difundida sobre o tema avaliação e monitoramento de políticas sociais e suas principais características, abrange também a discussão sobre indicadores sociais, os tipos de avaliação e os usos da avaliação. Além disso, em seu último tópico, discute sobre as particularidades da avaliação de políticas sociais no Brasil.

O terceiro capítulo apresenta os marcos legais da política de assistência social e o processo de institucionalização da sua avaliação e de seu monitoramento. Destaca-se que o arcabouço regulatório previu a avaliação, o monitoramento e a informação como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social e valorizou estes instrumentos como necessários para o fortalecimento da assistência social enquanto política pública.

O quarto capítulo analisa os dados coletados na pesquisa de campo, primeiramente, descreve de forma sucinta a construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social no estado do Paraná e na região de Guarapuava e, em um segundo momento, analisa o processo de monitoramento, avaliação e habilitação do SUAS no estado e, a partir disto, analisa em que medida este processo desencadeou uma discussão sobre a necessidade do estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento da política de assistência social na região de Guarapuava.

Por fim, são apresentadas as considerações finais que apontam as contribuições do processo de monitoramento para a gestão da política de assistência social,

assim como as suas fragilidades. Demonstram também as dificuldades técnicas, políticas e financeiras dos municípios da região de Guarapuava para a implementação da avaliação e do monitoramento da política de assistência social e o quanto estes instrumentos são importantes para a efetivação desta política pública.

2 GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO

Este capítulo tem como objetivo discutir sobre o Estado brasileiro e sua ordem administrativa, considerando que é neste espaço que as políticas sociais são, predominantemente, formuladas, administradas e executadas. Este resgate histórico é importante para compreendermos a atual configuração da gestão das políticas sociais, tendo em vista que no Brasil não houve rupturas históricas e sociais profundas e, desta maneira, continuam presentes velhas práticas patrimonialistas e burocráticas que marcam a dominação do Estado pela classe burguesa.

2.1 – TENDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas sociais resultam de processos contraditórios e não lineares, configuram-se de forma distinta conforme o momento histórico e as particularidades de cada país. O Brasil possui especificidades históricas e sociais atreladas principalmente ao seu lugar periférico na economia mundial e ao subdesenvolvimento. Ademais, sofre influências determinantes do capital internacional, isto contribuiu para que a construção de um sistema de proteção social que ampliasse suas bases para além dos trabalhadores assalariados fosse construída apenas na década de 1980 e, ainda, em uma conjuntura internacional de recuo da intervenção dos Estados no bem-estar da população, como veremos adiante com a discussão sobre a ordem administrativa do Estado brasileiro e o debate sobre o surgimento e generalização das políticas sociais neste contexto.

No Brasil, em particular, é a partir do golpe militar de 1930 e a consequente tomada do poder por Getúlio Vargas que o Estado passa a ser caracterizado pela intervenção na economia, por meio de políticas econômicas e sociais, e pela centralização político-administrativa. Segundo Nogueira (1998), inicia-se assim uma nova forma de Estado, no Brasil, mais ajustada às exigências da objetivação capitalista. Pode-se dizer que essa alteração é marcada por duas direções. De um lado, a necessidade de industrializar aceleradamente o país com base na modernização e de incorporar de forma subordinada as massas urbanas emergentes viabilizando um novo sistema de poder, fundado no compromisso entre a burguesia industrial emergente e a estrutura agrária, com a finalidade de fortalecer o Estado para que este pudesse ser o centro de decisão e ação sobre a atividade econômica, garantindo que os interesses desta classe fossem atendidos.

Por outro lado, era preciso criar condições de sustentação e legitimidade para o desenvolvimento industrial, por meio da regulação da relação capital/trabalho, para tanto, o Estado passou a produzir respostas diretas ao agravamento das condições de vida da classe trabalhadora urbana. Neste contexto, as políticas sociais não surgiram apenas como respostas às demandas populares expressas pelos movimentos sociais organizados, mas, de modo geral, surgiram também da iniciativa estratégica do Estado em responder a necessidade de garantia seletiva e parcial das condições básicas de reprodução da força de trabalho. (RIZZOTTI, 2001)

Como exemplo, podemos citar a criação dos Institutos de Aposentaria e Pensão em 1933, base do Sistema Nacional de Previdência Social, que se estruturou a partir de entidades autárquicas, organizadas por categoria profissional e vinculadas ao Estado. Porém, o acesso era condicionado pela situação de trabalhador assalariado urbano, cuja profissão fosse reconhecida pelo Estado e sindicalizada. Enquanto isso, grande parte da população, os excluídos desse sistema, era atendida por instituições filantrópicas, em sua maioria ligada a entidades religiosas que atuavam em situações emergenciais. Com isso, segundo Souza Filho (2011), para organizar este sistema e estimular a adesão dos políticos locais, a estratégia utilizada foi a centralização dos recursos em entidades federais, como a Legião Brasileira de Assistência, criada em 1938.

Neste momento, a centralização política-administrativa configurava-se como uma das principais características do Estado, somava-se a ela o que Nogueira (1998) chamou de déficits na gestão pública, manifestado na sua precariedade, ineficiência e ineficácia, na resistência à introdução de técnicas, procedimentos e estrutura racional-legal (burocráticos) e, principalmente, no seu caráter patrimonialista. Assim, apesar da dinâmica da década de 1930 favorecer o desenvolvimento da administração pública por meio da expansão administrativa com a criação de órgãos de regulação econômica e de legislação para disciplinar vários setores de atividades educacional, sanitária e agrícola, este período é marcado pela ausência de rupturas com as relações sociais estabelecidas no período colonial, no qual o patrimonialismo se configurou como estruturante do Estado.

Herança da forma de dominação da coroa portuguesa, o patrimonialismo foi determinante na organização do poder local pelos proprietários rurais, sendo traduzido na utilização dos bens públicos pelos particulares, que detinham o poder político, e na ausência de regras. Assim, tanto a intervenção do Estado para impulsionar a industrialização, a partir de políticas econômicas e de políticas sociais, quanto à expansão de órgãos administrativos, desenvolveram-se impregnados de patrimonialismo.

No Brasil, o patrimonialismo manifesta-se também no fenômeno chamado coronelismo, o qual organizou o poder político na República Velha (1889-1930) e ainda se manifesta com outras roupagens. Para Faoro (2001), a dinâmica da República, ao deslocar o eixo decisório para os Estados, fez com que estes tivessem cada vez menos interferência do centro, garantindo e fortalecendo o movimento que culminou na política dos governadores. Neste sistema, o comando cabe ao grupo estadual representado pelo Governador, intermediário dos favores e benefícios da União. Entre o governador e o coronel municipal a relação é de obediência, garantida pela milícia estadual e pelos instrumentos financeiros e econômicos que provêm do governo estadual. A dominação do coronel sobre a população é implantada a partir da lealdade, assim, a proteção e a benevolência são concedidas em troca de fidelidade e de serviços. Portanto, nas palavras do autor:

o coronelismo se manifesta num ‘compromisso’, uma troca de proveitos, entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural. As despesas eleitorais cabem, em regra, ao coronel, por conta do seu patrimônio. Em troca, os empregos públicos sejam os municipais ou os estaduais sediados na comuna, obedecem às suas indicações. (FAORO, 2001, p. 749)

Porém, conforme aponta Souza Filho (2011), o fortalecimento do Estado e das relações capitalistas, advindas da implementação nos anos 1930-1950, e da aceleração, nos anos 1950-1980 da industrialização, exigiam que as elites estruturassem sua dominação sobre a população não só com base no patrimonialismo, mas também com mecanismos da lógica racional-legal (burocráticos).

Conforme Tragtenberg (1995), as principais marcas da lógica racional-legal são a impessoalidade, a racionalidade, as tarefas especializadas, as regras e os procedimentos formais, a hierarquia, a ordem, a promoção conforme o mérito, a recompensa e as punições padronizadas, a estabilidade no emprego, trabalho e lazer claramente separados. Além disso, para o autor os critérios técnicos e objetivos da ordem burocrática tornam impermeável a participação direta da população na gestão, o que demonstra a tensão com regimes democráticos. Contudo, cabe ressaltar que a lógica burocrática difere completamente da lógica patrimonial, porém, no Brasil, a primeira desenvolveu-se sem que houvesse rompimento com o patrimonialismo, configurando, assim, a gestão do Estado e, conseqüentemente, das políticas sociais, à brasileira.

A burocracia também implica poder, controle e alienação. O poder se manifesta a partir da dominação de classe na sociedade capitalista, onde um grupo social se

separa da sociedade, por meio do Estado, dominando-a. Por isso, Weber (apud MOTTA, 1995) define três tipos de dominação, conforme a sua legitimação: tradicional (crença na justiça e na qualidade pela qual no passado nossos antepassados resolveram os seus problemas, manifestado pela ordem patrimonial ou feudal); carismática (crenças em qualidades excepcionais de alguém para dirigir um grupo social, comum em movimentos religiosos e revolucionários); e, racional-legal (governante é superior porque atingiu tal posição através de nomeação legal e exerce dentro de um limite fixado por regras). Estas três formas de dominação não se apresentam de forma pura, mas se entrelaçam.

Segundo Motta (1995), o controle implica reprodução do sistema de classes sociais, via burocracia, caracterizado pela promoção da acumulação de capital, da força de trabalho e das relações de poder e de submissão. Além disso, traduz-se na divisão do trabalho entre os que planejam e os que executam. Já a alienação manifesta-se em face da não inserção dos indivíduos na sociedade de acordo com as suas necessidades e de seu bem estar pessoal. Disso tudo, depreende-se que, na configuração do Estado brasileiro, a burocracia é utilizada pela classe que domina a economia para o atendimento de seus interesses e para manter a ordem capitalista, contudo, o Estado precisa de legitimidade perante a classe subalterna, por isso, atende demandas imediatas desta classe.

Ademais, o Estado brasileiro estruturou uma burocracia fortemente autoritária, uma vez que esta foi desenvolvida em períodos ditatoriais (1930-1945 e de 1964-1984) e visava, além da industrialização e modernização, a repressão à crescente mobilização da classe operária, a qual estava em expansão desde os anos 1920. Com isso, as políticas sociais e a legislação trabalhista desenvolvidas no período também procuravam controlar e reprimir a organização da sociedade, estando sempre atreladas à expansão das relações capitalistas.

Entretanto, para Rizzotti (2001), embora a implementação da legislação trabalhista estivesse limitada aos trabalhadores urbanos, ela modificou, em âmbito nacional, o conjunto das relações de trabalho. Houve interferência na organização do movimento sindical ao atrelá-lo ao Estado, reforçando, assim, o corporativismo. Neste contexto, segundo a autora, as políticas sociais já se caracterizavam pelo privatismo (transferência de parte dos serviços sociais para organizações da sociedade civil); pelo caráter seletivo (destinadas a determinados segmentos sociais de trabalhadores); e pelo corporativismo (com expansão vagarosa e parcial dos serviços para as classes subalternas).

Cabe destacar aqui que a incorporação das demandas populares se deu por meio de procedimentos clientelistas na relação Estado e sociedade civil, ou seja, as

instituições que prestavam serviços assistenciais contavam com o apoio dos políticos locais para que estes intermediassem a solicitação de recursos públicos às entidades federais, favorecendo novamente uma troca de favores entre o poder local e o poder central.

Em resposta às relações patrimonialistas e clientelistas no interior do Estado ocorre o crescimento da burocracia estatal, o qual teve como marco fundamental a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-lei 579 de 1938. Este departamento era incumbido de sistematizar os órgãos públicos e aperfeiçoar a máquina pública, e representou uma inovação na administração pública brasileira, pois propôs normas e procedimentos para serem utilizados por todos os órgãos públicos de forma impessoal.

Nogueira (1998) aponta que o DASP ocasionou resultados importantes como, por exemplo, a melhoria da qualidade dos funcionários e padronização e aquisição racional de material. Contudo, encontrou muitos problemas, uma vez que a administração se modernizava, mas ainda continuava com velhas práticas. O Estado ainda era visto como oportunidade de emprego sem concurso, sendo as vagas preenchidas por indicações. Além disso, a expansão dos órgãos fugia do seu controle e competia com o setor formal. Assim, o Departamento entrou em colapso no final do primeiro governo Getulista, em 1945, apesar de manter-se ativo sem grande expressão até 1986.

A administração pública foi estruturando-se com o ‘universalismo de procedimentos’, ou seja, de “normas formalmente elaboradas e utilizadas por todos os membros da comunidade política, ou aplicado a eles, de forma impessoal, para viabilizar a representação política, a proteção contra os abusos de poder do Estado, a organização das demandas sociais, entre outras ações. (SOUZA FILHO, 2011, p. 106). A classe dominante foi adaptando as inovações para a manutenção de seus privilégios, para isso, utilizou-se da centralização do poder no governo federal, do atendimento progressivo de demandas da classe dominada e, ainda, resistiu à participação da população nas decisões políticas, configurando-se como fortemente autoritária e excludente. Além disso, para a manutenção do poder político nas mãos de um reduzido número de pessoas, a burguesia utilizou-se também do chamado ‘insulamento burocrático’, produzido pela ausência de impessoalidade no recrutamento de pessoal, na ação de controle das classes populares e no fato da administração pública ser realizada por um grupo de elites profissionais associados a grupos empresariais, defendendo interesses específicos desse segmento.

Estas características ganharam relevo na década de 1950 com a consolidação do projeto desenvolvimentista, o qual estava sendo delineado desde 1940, marcando assim uma continuidade do período anterior. Neste momento, a burguesia industrial

ganha hegemonia, mas a oligarquia agrária irá continuar compondo esta classe. Assim, a ordem administrativa foi se adequando ao contexto de aceleração do desenvolvimento industrial e a estratégia de privatização do Estado pelas classes dirigentes, traduzida na utilização de recursos públicos para a acumulação de capital. Contudo, Nogueira (1998) aponta que esta década não trouxe muitos avanços na gestão pública, a única mudança foi a opinião favorável ao planejamento econômico e a necessidade de adotarem políticas planificadas na órbita governamental.

Diante disso, ainda segundo Nogueira (1998), o reformismo na administração pública somente reapareceu em 1967, em plena ditadura militar, com o Decreto-lei nº 200, o qual estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, com os seguintes princípios: planejamento, descentralização, coordenação e controle³. Esta reforma representou a expansão da estrutura administrativa por meio da ampliação da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), o que levou à sua valorização, com incentivos financeiros e contratação sem concurso público, favorecendo, assim, a permanência da ocupação de cargos públicos por indicação política. Por outro lado, ocorreu o enfraquecimento e a marginalização da administração direta, porque se acreditava que ao incentivar a administração indireta compensariam as desvantagens de sua rigidez burocrática. Além disso, a montagem de estruturas paralelas ao Estado levou a um processo de concorrência entre os órgãos públicos pela destinação de recursos. Assim, se compreende que as mudanças advindas do Decreto-lei nº200 estavam submetidas ao projeto autoritário de desenvolvimento econômico e refletiam o interesse em dar maior flexibilidade e agilidade à administração pública.

Todavia, a década de 1960 também significou alterações no padrão das políticas sociais, marcadas pela crescente mobilização dos movimentos sociais e sindicalistas e a forte repressão com perdas de direitos civis e políticos, a partir da ditadura militar instaurada em 1964. As políticas sociais vão se configurar no binômio repressão-assistência, com a ampliação dos benefícios previdenciários, com extensão aos trabalhadores rurais e empregados domésticos, e ampliação dos serviços sociais públicos combinada com mercantilização, uma vez que os serviços públicos ofertados para a população em geral eram de baixa qualidade e quem possuía poder de compra procurava os serviços privados. Outras características eram: a forte centralização da gestão no governo federal, a fragmentação dos serviços e a burocratização das instituições responsáveis pela oferta.

³ Informações do site da Presidência da República: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm acesso em 12/01/2012.

A crise econômica e de sustentação política do regime ditatorial inicia-se na década de 1970 e, para Bresser Pereira (1996), configurava-se como uma crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade e crise da forma burocrática de administração e, num primeiro momento, também política. Porém, sabe-se que a crise política perpassa toda a transição, porque a mobilização dos movimentos sociais além de denunciar o caráter excludente e centralizador do desenvolvimento capitalista, também reivindicava o acesso a participação nas discussões e decisões no interior do Estado.

O processo de redemocratização da sociedade e do Estado culminou em conquistas de direitos pela sociedade, com mudanças na relação Estado e sociedade civil e na gestão das políticas sociais. O Estado passou a incluir também demandas sociais na agenda estatal, a partir da participação popular. Além disso, novas tendências na gestão pública de caráter descentralizado e participativo irão representar a denúncia e a recusa ao legado histórico de patrimonialismo e ‘burocracia insulada’, mas não as superam totalmente, sobretudo, avançam ao agregar novos instrumentos e ferramentas de gestão e ao incorporar a participação dos diversos grupos sociais no interior do Estado.

Neste momento, as tendências teóricas que influenciam a gestão descentralizada e participativa das políticas sociais construídas nas décadas de 1980 e 1990, procuram configurar o Estado em moldes mais democráticos e eficientes. Por isso, identifica-se a gestão democrática vinculada as contradições presentes na sociedade brasileira devido a crescente mobilização da sociedade civil e, por meio disso, as conquistas presentes na Constituição Federal de 1988 – CF/88, no que se refere à participação e ao controle social da sociedade sobre o Estado. Enquanto o aspecto gerencial está relacionado, principalmente, à proposição da reforma do Estado de orientação política neoliberal, como se comprova adiante.

Mudanças significativas na configuração do Estado e das políticas sociais ocorrem com a CF/88, sendo importante destacar que este período é marcado pela crise econômica e social e pela efervescência dos movimentos sociais e sindicalistas, por isso a Constituição vai expressar as contradições presentes na sociedade e na dinâmica do Estado. Neste sentido, a Carta Magna representa avanços na garantia de direitos sociais e na universalização de seu acesso, além disso, instaurou um sistema de seguridade social, formado pelas Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

No que se refere aos arranjos institucionais, a CF/88 concebe estímulos à universalização do mérito, à exigência de concursos públicos e à introdução de novas modalidades de gestão, associada à ideia de descentralização participativa, além de instrumentos de democracia direta.

A descentralização administrativa e fiscal estabelecida pela CF/88, segundo Arretche (2000), alterou profundamente as relações intergovernamentais, considerando que a autoridade política de cada nível de governo passou a ser soberana e independente das demais. Com isso, Estados e municípios passam a assumir funções de gestão das políticas sociais ou por própria iniciativa ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, ou ainda por imposição constitucional. Entretanto, a descentralização prevista na Carta Magna também é política, uma vez que se relaciona com a participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão das políticas sociais. A partir deste momento, outros elementos também são pensados na configuração destas políticas, como a construção de sistemas unificados em todo o país, a intersetorialidade, a ênfase no território e o foco na família.

Identifica-se então o que Bento (2003, p. 219) nominou de estratégias governamentais para a reforma do Estado no sentido de dotá-lo de eficiência e ao mesmo tempo torná-lo permeável à influência da sociedade. Tais estratégias apontam para três direções: A) criação, utilização e desenvolvimento de instrumentos de democracia direta; B) implementação de políticas públicas que prevejam e facilitem a intervenção de grupos e interessados na sua formulação, implementação e controle; e, C) prestação de serviços mediante parcerias com os assim denominados entes da sociedade civil ou do terceiro setor, ou setor público não-estatal.

Assim, a CF/88 garante a participação da sociedade civil na administração pública, por meio de mecanismos diretos, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular. No que se refere às políticas sociais, estabelece canais institucionalizados de participação, dando origem aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os quais começam a ser implantados na década de 1990 e representam um espaço de discussão e decisão sobre a formulação e execução destas políticas. Outro espaço de participação social são as Conferências realizadas em todas as esferas do governo com o objetivo de avaliar e propor diretrizes para as políticas sociais.

Contudo, entende-se que a participação da sociedade no interior do Estado ainda enfrenta muitos obstáculos, pode-se citar a prevalência de práticas patrimonialistas, clientelistas e autoritárias tanto no Estado, quando na sociedade civil, a recusa de partilha de poder pelo governo, uma vez que este espaço foi historicamente ocupado somente pelo grupo economicamente dominante, a necessidade de qualificação, técnica e política, da sociedade e a rotatividade das representações. Outra dificuldade enfrentada é o destaque da participação da sociedade civil na execução de ações e serviços públicos, apesar desta iniciativa ser

considerada uma forma de dar maior agilidade e eficiência à administração pública na perspectiva gerencial, compreende-se que contribui para a despolitização da sociedade e a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, podendo ser considerada uma estratégia de privatização. Por outro lado, cabe a sociedade civil participar das discussões e decisões políticas e apenas de forma complementar da execução de serviços.

A prevalência dos princípios neoliberais na orientação política iniciou em 1989, quando ocorreu a primeira eleição direta e Fernando Collor de Melo chegou a Presidência da República. Este Governo investiu em reformas econômicas e no ajuste fiscal para conter a inflação, reduziu o aparelho do Estado, exonerou funcionários, extinguiu órgãos públicos e privatizou empresas estatais, desconsiderando todos os aspectos legais previstos até então.

No entanto, a ideologia neoliberal torna-se hegemônica na década de 1990, mais precisamente no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC. Estas ideias possuem como elemento central a valorização do mercado e procuram reformar o Estado nestes moldes. Segundo Souza Filho (2011, p. 150), “a hegemonia do pensamento político e econômico neoliberal pregava a diminuição dos gastos sociais, privatização das empresas públicas, garantia de liberdade de comércio e de capitais como o cerne das recomendações e ajustes”. Estes elementos configuravam a chamada orientação neoliberal nos países em desenvolvimento, como os países da América Latina.

Nesta perspectiva, Bento (2003) demonstra que num primeiro momento o Estado e a administração pública foram considerados fonte de todos os males, sob influência do Consenso de Washington⁴ as recomendações eram de redução da intervenção e da burocracia e de ajustes estruturais visando à disciplina e o controle do déficit público. Porém, após a superação da fase mais aguda da crise econômica e, em contrapartida, o aumento da desigualdade, a nova governança, o qual se pode chamar também de gerencialismo, abandona a ideia de um Estado mínimo e começa a se preocupar com as condições de uma intervenção eficiente, ou seja, realizar mais com menos recursos.

Com isso, o Estado deveria deixar de realizar a execução direta de serviços públicos para se caracterizar como regulador, ou seja, a atividade do governo e da administração pública passa a formular normas e regras que regulam a economia e a prestação direta de serviços, as quais ficariam a cargo do setor privado, por meio de parcerias ou

⁴ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região.

convênios. Além do mais, o Estado deve utilizar mecanismos de mercado para a alocação de recursos e seleção de prestadores de serviços, a partir de ampla concorrência. Com efeito, para Bento (2003), a regulação está conectada à ideia de um governo facilitador e catalisador da economia, o que vale dizer um Estado voltado para o mercado.

Além disso, há uma identificação da administração pública com a administração privada, não considerando o antagonismo nas finalidades, pois enquanto uma visa à lucratividade, a outra deve possuir respostas técnicas e políticas para a garantia de direitos da população. Neste sentido, o usuário é visto como cliente, por isso o destaque para a sua opinião como forma de *feedback*. Outras características do gerencialismo apontadas por Bento (2003) são: flexibilização das rotinas burocráticas, autonomia organizacional, incentivo à inovação, descentralização, gestão por resultados e negociação de metas e índices de desempenho entre agências estatais. Além disso, complementamos com a incorporação de novos instrumentos de gestão, como o planejamento, monitoramento e avaliação como mecanismos de racionalidade e de controle na promoção da eficiência do gasto público.

Segundo Bento (2003), a descentralização pode ser administrativa, política e econômica. Neste sentido, se a descentralização for somente administrativa, pode ser chamada de desconcentração, pois representa apenas o processo de delegação de competências e responsabilidades, ligadas às questões administrativas, do nível nacional para os níveis regionais e locais. Quando há transferência de poder de decisão, ou partilha de poder entre Estado e Sociedade Civil, é também política. Contudo, a descentralização econômica consiste na incorporação de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos. Bento (2003) afirma que não se trata de privatização pura e simples como, por exemplo, venda de empresas públicas, pois estes mecanismos são implementados apenas no lado da oferta, abrindo competição aos fornecedores privados ou estatais.

Apesar da gestão gerencial dar ênfase na flexibilização, ela não eliminou aspectos da burocracia, mas fez sua adequação à nova fase de acumulação do sistema capitalista, o qual devido a globalização exigiu maior agilidade das respostas administrativas. Com isso, Souza Filho (2011) demonstra que as características determinantes da burocracia permaneceram intactas, uma vez que a direção dos centros de decisão se apresenta como modelo a ser seguido para a estruturação de uma racionalidade adequada ao desenvolvimento. As propostas de enfraquecimento da burocracia foram direcionadas apenas à periferia dos centros de decisão das empresas e dos Estados, devido ao processo de terceirização e flexibilização dos serviços, das parcerias e dos contratos de trabalho. Portanto, este modelo não pode ser considerado pós-burocrático.

Assim, percebe-se que estas mudanças na gestão pública na perspectiva gerencial ocorrem no Brasil, principalmente, após a eleição de FHC que, segundo Souza Filho (2011), representou uma rearticulação entre setores da burguesia industrial e financeira e as forças oligárquicas e tradicionais. Esta aliança viabilizou o desenvolvimento do país marcado por forte orientação neoliberal, por isso ocorreram: a privatização indiscriminada, a reforma na previdência com aumento de tempo de serviço dos trabalhadores, a diminuição da máquina administrativa e o enfraquecimento da intervenção social do Estado. Segundo este autor, a redução da intervenção do Estado na área social deve-se à concepção de que o bem estar social pertence à ordem privada, ou seja, à família, à comunidade e ao mercado, por isso, o Estado deve atender de forma residual apenas os indivíduos que não conseguem ter suas necessidades atendidas neste plano. Novamente, ocorre a transferência à sociedade de respostas as expressões da ‘questão social’⁵.

Além disso, segundo Behring (2008), desde a década de 1990, os organismos internacionais, como o Banco Mundial, têm influenciado a implementação de programas de combate a pobreza no Brasil, o que contribuiu para o deslocamento da discussão da pobreza da ‘questão social’, seu núcleo fundante, para a pobreza como ausência de capacidades individuais para assegurar a vida, por isso, as políticas sociais são focadas nos pobres, transformando-se em estratégia para lidar com as pessoas sem condições de entrar no mercado de trabalho e moldando o comportamento do exército industrial de reserva. É o que acontece, principalmente, com a assistência social, seletiva nos mais pobres, em especial nas pessoas que estão fora do mercado de trabalho, consideradas vulneráveis em situação de risco, sem relacionar esta situação com a estrutura econômica que gera o pauperismo, organiza-se uma série de programas, projetos e serviços sociais para administrar a pobreza.

Diante disso, percebe-se a existência de dois processos distintos: de um lado, o processo de redemocratização da sociedade na década de 1980, com a garantia constitucional de direitos sociais universais de responsabilidade do Estado. De outro lado, a hegemonia do ideário neoliberal, na década de 1990, que impõe limite ao desenvolvimento deste padrão de política social.

A justificativa dada pelo ideólogo da proposta da reforma administrativa do FHC, Bresser Pereira (1996), era de que a reforma do Estado em geral, e, em particular, do

⁵ Segundo Iamamoto e Carvalho (2008, p. 77) “a *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e pelo Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, o qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”.

aparelho do Estado, era necessária para facilitar o ajuste fiscal e tornar mais eficiente e moderna a administração pública. Segundo o autor, o ajuste fiscal foi realizado principalmente a custo da exoneração de funcionários, da definição clara de teto remuneratório para os servidores e da modificação do sistema de aposentadorias. Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública teve como característica o fortalecimento do que seria o ‘núcleo estratégico do Estado’, ou seja, a competência administrativa do centro, e a descentralização por meio da implantação de ‘agências autônomas’. Com isso, a partir do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho.

Estas características representam claramente a tendência gerencial da gestão, como visto com Bento (2003), nesta concepção o Estado deixa de realizar a execução direta de serviços públicos para formular normas e regras que regulam a economia e a prestação direta de serviços, as quais ficarão a cargo do setor privado, por parte de parcerias ou convênios. Além disso, ocorre a desconcentração administrativa e a gestão por resultados a partir da negociação de metas e índices de desempenho entre agências estatais. Nesta perspectiva, a flexibilização das rotinas burocráticas ocorrem apenas na periferia, pois há fortalecimento do ‘núcleo estratégico’. Portanto, estas medidas acarretaram perdas de direitos que haviam sido conquistados pela sociedade civil e expressos na CF/88 e o enfraquecimento da máquina administrativa.

A gestão democrática preconizada pela CF/88, por sua vez, não despreza o progresso técnico e a utilização de mecanismos e ferramentas gerenciais para dar maior agilidade e eficiência à administração pública, contudo, compreende que os rumos políticos do Estado são completamente diferentes dos rumos de uma empresa privada e reforça o caráter democrático da administração pública. Nesta perspectiva, “eficiência e democracia seriam, portanto, noções que se reforçam mutuamente, no sentido que um Estado torna-se tão mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo e sua administração.” (BENTO, 2003, p. 153)

Destarte, o usuário é visto como cidadão e não como mero cliente ou consumidor, o qual possui uma atitude passiva frente às escolhas entre os serviços. O cidadão possui uma dimensão ativa de participação, tanto do processo de formulação, quando a gestão e implementação de serviços públicos. Por isso, essa tendência de gestão exige o fortalecimento da sociedade civil, como forma de prevenir e eliminar os interesses corporativos e a privatização do espaço público. (BENTO, 2003)

Diante do exposto, a gestão pública brasileira não chegou a modernizar-se completamente, as diversas tentativas de reformas, desde a década de 1930, não chegaram a ser implementadas na íntegra. Neste sentido, as tendências patrimonial, burocrática e gerencial convivem juntas, avançando no final da década de 1980 com a introdução de mecanismos da gestão democrática. Cabe ressaltar que a estrutura burocrática depois de adotada não poderia ser descartada, uma vez que além do estabelecimento de ‘universalismo de procedimentos’, de racionalidade e impessoalidade representa também dominação, poder e controle. Estas vertentes teóricas fundamentam a compreensão da gestão descentralizada e participativa das políticas sociais no Brasil, considerando que configuram a forma como o Estado irá produzir respostas às demandas e necessidades da população.

Entretanto, a perspectiva de aprimoramento da gestão com a adoção de instrumentos como diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação na gestão das políticas sociais tem ganhado cada vez mais destaque, o que representa um desafio para os governos. Atualmente, os governos precisam combinar este processo de modernização da administração pública com o processo de ampliação de direitos sociais, previstos constitucionalmente, o que demonstra a necessidade de ampliação da estrutura pública.

Entre as políticas sociais, a assistência social aprovou importantes documentos legais que estabelecem normas e regras para a sua organização. Antes, porém, de aprofundar a discussão sobre esta política e identificar como as tendências gerenciais se expressam na sua gestão, deve-se enfatizar o atual debate sobre avaliação de políticas sociais e, depois, os aspectos da tendência gerencial e democrática que se configuram na discussão sobre avaliação e monitoramento de políticas sociais no Brasil.

3 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Sabe-se que não há uma única definição de avaliação e monitoramento. Trevisan e Bellen (2008) demonstram que as múltiplas definições se explicam porque a área de políticas públicas compreende uma variedade de disciplinas, instituições e executores e, por isso, abrange diversas questões, necessidades e pessoas. Contudo, as atuais discussões sobre o tema são resultado de um longo processo de construção e reconstrução de referências teóricas, métodos e técnicas. Se, por um lado, pode-se encontrar consensos e contradições, sabe-se que é uma área que está em constantes mudanças.

Este capítulo tem como objetivo trazer, de forma sucinta, a concepção mais difundida sobre o tema e suas principais características. Abrange também a discussão sobre indicadores sociais, os tipos de avaliação e os usos da avaliação. Além disso, em seu último tópico, discute sobre a avaliação de políticas sociais no Brasil.

3.1 CONCEPÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA AVALIAÇÃO, DO MONITORAMENTO E DE INDICADORES SOCIAIS

Como visto anteriormente, foi com o modelo de gestão gerencial que se ampliou a discussão sobre a importância de avaliar e monitorar as políticas públicas. É com esta perspectiva que surgem as recomendações de aproximar os mecanismos gerenciais públicos com os de natureza privada e, com isso, a necessidade de avaliar o desempenho, voltar-se aos resultados, exigência de maior eficiência e responsabilidade. Contudo, como visto no primeiro capítulo, a administração gerencial possui forte orientação política neoliberal, por isso, a utilização destes instrumentos voltados à valoração do mercado. Por outro lado, compreende-se que estes instrumentos de gestão podem ser utilizados para o fortalecimento da democracia, partindo do pressuposto que o “Estado torna-se tão mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo e sua administração” (BENTO, 2003, p. 153).

Desta forma, como demonstra Faria (2005), o fortalecimento da função avaliação na administração pública na década de 1990 teve sua incorporação justificada pela necessidade de ‘modernizar’ a administração pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado. Neste sentido, o autor reforça a ideia de que a relação entre avaliação e reforma gerencialista do Estado dá “[...] ênfase nos resultados e na

desresponsabilização/devolução/privatização da provisão de bens e serviços sociais [...]” (FARIA, 2005, p. 03).

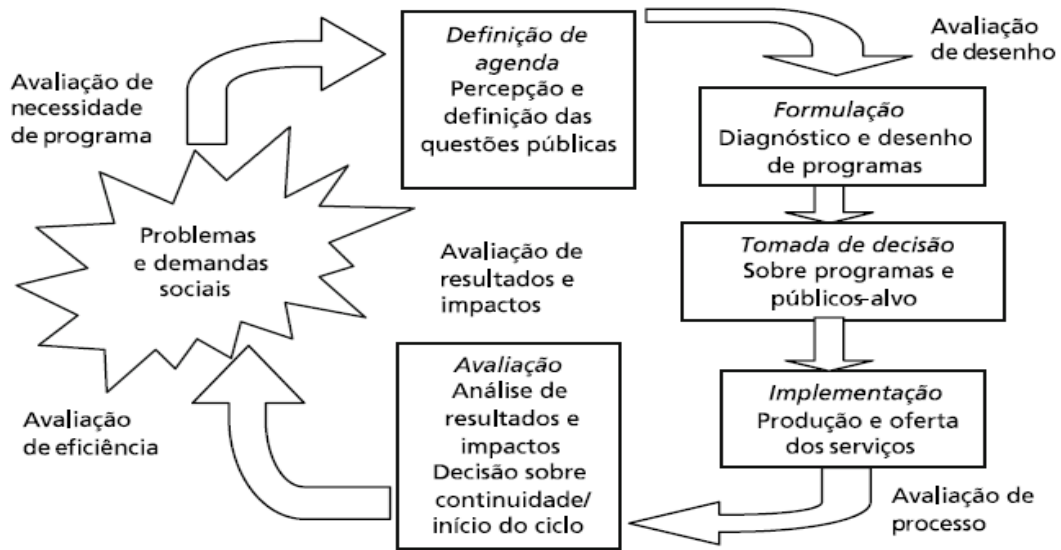
Assim, a avaliação é destacada como um mecanismo estritamente técnico destinado à medição do desempenho governamental e das políticas sociais, por meio da qual se produziriam informações que justificassem as ações e não ações do Estado, assim como possibilitasse a transferência de responsabilidades e a privatização, dando credibilidade ao processo de reforma do Estado. Com isso, os estudos avaliativos voltam-se à eficácia das políticas, como demonstra Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 107), “[...] descartando a avaliação política dos princípios que os fundamentam, o seu próprio conteúdo substantivo”.

Portanto, a avaliação possui uma dimensão política que para Faria (2005) está relacionada a sua realização e a disseminação (ou não disseminação) dos resultados e, principalmente, dos os usos que são feitos destes processos. Já para Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108) a avaliação política está na “[...] análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra [...]”, ou seja, aos princípios cuja realização irá contribuir para uma desejável distribuição de bem-estar humano. Estes dois enfoques da dimensão política da avaliação complementam-se a medida que compreendemos que não há um viés neutralista desde a decisão da implementação de uma política à realização de sua avaliação e utilização (ou não utilização) dos resultados.

Interligado aos aspectos políticos da avaliação está o seu aspecto técnico que a situa enquanto um momento do processo de formulação e implementação das políticas públicas, o que implica uma constante articulação entre o desenho e a execução das ações. Assim, no chamado ‘ciclo de vida’ de políticas e programas a avaliação configuram-se de diferentes maneiras.

Entre os autores que discutem o ‘ciclo de vida’ das políticas públicas destacamos Jannuzzi (2011a), o qual relata que o modelo idealizado de ‘ciclo de vida’ é uma referência conceitual interessante para ilustrar como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar o seu emprego e, apesar das críticas recorrentes a este modelo por simplificar o processo político que envolve as escolhas e decisões, assim como a própria veracidade empírica, a separação em etapa evidencia, ao longo do processo, ênfases diferenciadas de planejamento, operação e avaliação. Este modelo, assim como os diferentes momentos da avaliação são demonstrados no diagrama 01:

Diagrama 1 – ‘Ciclo de vida’ de Políticas e Programas Públicos e a Avaliação.



Fonte: Wegrich (2007, apud JANNUZZI, 2011b, p. 266).

Elaboração: Jannuzzi (2011b, p. 266).

De modo geral⁶, segundo Jannuzzi (2011a), neste modelo, a primeira etapa refere-se à definição de agenda que é o reconhecimento da ‘questão social’ como problema público e, portanto, da necessidade da ação governamental para a sua solução. A etapa seguinte – formulação – está relacionada às possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém legitimada na agenda. Na sequência - tomada de decisão –, é preciso escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidir sobre uma das alternativas formuladas. A próxima etapa – implementação – corresponde aos esforços de implementação da ação, alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos. Por fim, a avaliação de resultados e impactos analisará se os esforços empreendidos estão atuando no sentido de solucionar o problema original. Inclui-se aqui também a análise das mudanças necessárias para a continuidade do programa ou a descontinuidade deste (caso o problema seja superado ou saia da agenda pública), ou, ainda, adaptá-lo a uma nova realidade (retroalimentação do ciclo).

A avaliação realizada após o processo – última etapa – difere das avaliações realizadas antes e durante, tanto quanto aos objetivos, quanto a métodos e técnicas, portanto, a avaliação pode ser realizada em qualquer etapa do ‘ciclo de vida’ das políticas e programas públicos. Nesta perspectiva, a avaliação é considerada como uma medida de retroalimentação

⁶ Não é nosso objetivo esgotar esta discussão, mas somente demonstrar que a avaliação está intrinsecamente relacionada com a formulação e a implementação das políticas e dos programas públicos, sendo parte constitutiva do mesmo. As diferentes tipologias de avaliação serão analisadas no decorrer do texto.

da política, programa ou projeto, uma vez que está conectada ao diagnóstico, ao planejamento, ao orçamento, a implementação e ao controle.

Desta maneira, a administração não é composta de atividades isoladas e/ou autossuficientes, mas se materializa com instrumentos de gestão interligados e interdependes. Além disso, é importante destacar que estes instrumentos técnicos estão subordinados ao aspecto político, que envolve diferentes sujeitos e interesses, configurando-se como uma atividade dinâmica que requer a definição de conceitos, teorias e objetivos que inspiram escolhas, decisões e compromissos.

Assim, enquanto técnica no processo de constituição de uma política pública a avaliação materializa-se, de modo geral, em análises sobre a situação a ser enfrentada, estudos da realidade e das necessidades e o montante de recursos humanos, financeiros e materiais necessários, os quais indicam as alternativas de ações. Enquanto política, afeta a tomada de decisões, desde a adoção (ou não) da política à escolha dos recursos destinados a implementação e execução, ou ainda, o formato do programa como, por exemplo, se será universal ou seletivo, a abrangência, entre outros. E, principalmente, nas escolhas e decisões baseadas em princípios, cuja realização irá contribuir para o atendimento de demandas sociais. Com isso, entende-se que quando se discute avaliação é necessário pensá-la nas dimensões técnica e política, não como uma dicotomia, mas como momentos articulados e entrelaçados, os quais na perspectiva analítica podem ser diferenciados, contudo, não podem ser compreendidos de forma separada ou isolada.

Ademais, a avaliação mostra-se como uma ação humana habitual que, conforme Champagne et al. (2011), depende, muitas vezes, de intuição e opinião. Por isso, ao localizar a avaliação no campo profissional utiliza-se do seu conceito em sentido *strito*, diferenciando-a do sentido *lato*. A avaliação em sentido *lato* (informal ou espontânea) pode ser compreendida, conforme Ander-Egg e Aguilar (1994), como uma atividade cotidiana, não sistemática, que emite juízo de valor sobre algo, mas sem considerar o seu fundamento. Quando migramos para o campo profissional, a avaliação passa a ser uma atividade sistemática, deliberada, planejada, dirigida e complexa, por isso, técnica e política, passando a ter sentido *strito*. Técnica por utilizar métodos e instrumentos da pesquisa social e política por envolver interesses, valores e tomada de decisão. Por isso, Silva (2001) aponta que a avaliação só tem sentido se subsidiar decisões e ações concretas.

Com isso, torna-se claro que etimologicamente, conforme Arretche (2009) sintetiza, a avaliação significa atribuir valor, é um julgamento valorativo, ou seja, significa aprovação ou desaprovação de uma política ou programa, em particular, de analisá-la a partir

de uma concepção de justiça (explícita ou implícita). Assim, ao não se caracterizar como um ato neutro ou meramente técnico, a dimensão política se sobrepõe na medida em que integra a avaliação ao contexto no qual esta inserida. Contudo, conforme aponta Arretche (2009, p. 30), “[...] o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa”.

A autora ainda diferencia a avaliação de uma dada política pública, expressa anteriormente, de avaliação política e a análise de políticas públicas. A avaliação política ressalta o caráter político do processo decisório ou os valores e critérios políticos identificadas na constituição de determinada política pública, por isso, examina os pressupostos e fundamentos políticos independente da engenharia institucional e dos possíveis resultados. A análise de políticas públicas, por sua vez, examina a engenharia institucional e os traços constitutivos do programa, buscando reconstruir as diversas características, de forma a compreendê-la como um todo coerente. Desta forma, para a Arretche (2009, p. 31), “[...] a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um determinado programa x e um resultado y [...]”.

Assim, pode-se definir avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada, ou seja, enquanto processo sistemático, planejado e dirigido de valoração e julgamento de uma política pública, o qual produzirá informações para a análise política e institucional e servirá de subsídio para a tomada de decisões, a partir da concepção de Ander-Egg e Aguilar (1994, p. 31-32)

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma que sirva de base ou guisa para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito e fracasso de seus resultados.

Neste sentido, as dimensões técnica, metodológica⁷ e política são pensadas articuladas e direcionadas a dar subsídios para a tomada de decisão dos sujeitos envolvidos na

⁷ A metodologia é aqui entendida, conforme Silva (2001, p. 64), “[...] não como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto; da compreensão de método como todo raciocínio empregado para aceitar ou rechaçar um fato como verdadeiro e técnica concebida como instrumento utilizado para coletar dados ou para analisá-los. [...]” Ainda no que se refere a metodologia, Barreira (2000), apresenta as três correntes do pensamento humano que traçaram o caminho da evolução científica da pesquisa avaliativa: positivista, fenomenológico e marxista.

formulação, implementação e execução das políticas públicas. Além disso, a avaliação deve produzir e publicizar informações para instrumentalizar a sociedade civil para exercer o controle social sobre o Estado e a lutar pela efetivação e garantia de direitos.

O processo avaliativo também requer o estudo da tomada de decisão, ou seja, dos sujeitos envolvidos, das forças existentes e dos diferentes interesses presentes na definição das prioridades do gasto público. E ainda, conforme Carvalho (2009), apreender os fluxos e nexos entre a tomada de decisão e a implementação e execução, assim como os resultados e impactos produzidos. Desta forma, as tradicionais formas de avaliação, pautadas na relação custo-benefício e no cumprimento de metas, não conseguem apreender a totalidade, uma vez que negligenciam o aspecto político das políticas públicas.

Ademais, Champagne et al. (2011, p. 44) propõe uma definição que reúne os elementos que atualmente são consensuais entre os principais autores da literatura especializada, a qual segue:

Avaliar consiste fundamentalmente em emitir um juízo de valor sobre uma intervenção, implementado um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam contribuir individual ou coletivamente um julgamento que possa se traduzir em ações.

Com esta definição acrescenta-se a ideia de que os operacionalizadores da política emitem diferentes julgamentos valorativos, por isso, a importância do debate das informações e, conseqüentemente, da ampliação da participação nos processos de avaliação. Conforme Champagne, Contandriopoulos e Tanon (2011), o papel da avaliação consiste muito mais em desenvolver uma cultura democrática, do que guiar racionalmente as escolhas e decisões com bases em dados concretos.

É preciso também diferenciar as atividades de avaliação, das atividades de controle e de monitoramento. O controle consiste “[...] em uma fiscalização exercida sobre as pessoas ou órgãos responsáveis pela execução de um programa, tendo como objetivo o cumprimento das normas estabelecidas.” (BARREIRA, 2000, p. 30) Enquanto a avaliação é um julgamento de valor ou mérito de uma política, programa ou projeto baseado em informações válidas e confiáveis procurando identificar as mudanças ocorridas ou provocar mudanças na execução.

Já o monitoramento está relacionado com a avaliação, pois produz informações que contribuem para a sua realização, é uma ação contínua, cotidiana, sistemática

e planejada de acompanhamento do programa, projeto ou serviço realizada pela própria equipe da implementação. Visa adequar a execução com o planejado, medindo quão bem uma atividade, ação ou intervenção está sendo realizada. Segundo Cavenaghi (2007), o monitoramento deve buscar saber se o programa foi bem desenhado desde o início, se sua continuidade se dá de forma satisfatória ao longo do tempo e se os gestores (as) devem tomar medidas e propor mudanças de curso para que o programa seja efetivo e os recursos sejam empregados de forma eficiente, por isso, para a autora, do ponto de vista gerencial o monitoramento deveria ser a preocupação prioritária em termos de planejamento.

Segundo Silva (2001, p. 79), o monitoramento tem como objetivos: “[...] auxiliar na execução do programa; melhorar a função gerencial; assegurar eficiência e produtividade do programa; organizar fluxos de informações sobre o programa e auxiliar o processo de avaliação [...]”. Neste sentido, constitui-se em fonte de informação, auxiliando o planejamento, a execução e a avaliação. Por isso, o monitoramento envolve a produção, o recebimento, o armazenamento e a coleta de dados e informações realizado, frequentemente, a partir de sistemas informatizados.

A avaliação depende dos dados do monitoramento, assim como o monitoramento precisa da avaliação como complemento. Dito de outra maneira: enquanto o monitoramento registra as atividades e/os resultados e compara com o planejamento e orçamento para detectar problemas e sinalizar as modificações necessárias; a avaliação explica os motivos (os porquês) da intervenção ter alcançado ou não os resultados esperados, estabelecendo uma relação de causalidade e, ainda, relacionando com o contexto social e político mais amplo. Se uma intervenção não foi monitorada desde o início a realização da avaliação ficará comprometida, visto que não houve acompanhamento e os dados e informações não foram registrados periodicamente.

Para que as mudanças possam ser observadas periodicamente é necessário a construção de indicadores. Segundo Jannuzzi (2006), um indicador é uma medida dotada de significado usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato de interesse teórico, no caso da pesquisa acadêmica, ou programático, para a formulação e monitoramento da realidade social com a finalidade de formular e reformular as políticas públicas. Assim, informa sobre um aspecto da realidade social e/ou sobre as mudanças que estão ocorrendo mesma.

Jannuzzi (2002) também demonstra que o desenvolvimento de indicadores é recente, ganhou corpo científico, na década de 1960, como parte de sistemas de acompanhamento das mudanças sociais e do impacto das políticas sociais. Determinado pelo

contexto sociopolítico em que o crescimento econômico não gerava, necessariamente, desenvolvimento social, o esforço conceitual e metodológico empreendido por instituições multilaterais (OCDE, UNESCO, FAO, OMS) voltava-se a construção de indicadores que pudessem mensurar o bem estar da população e as mudanças nas condições de vida. Outro aspecto importante que influenciou no desenvolvimento de indicadores sociais, neste período, é a maior cobrança de resultados, devido à escassez de recurso e as grandes demandas sociais era preciso demonstrar que o recurso empregado estava tendo impacto sobre as condições dos usuários.

Assim, além dos indicadores serem um dispositivo de medição e estabelecerem parâmetros para o monitoramento e avaliação, são importantes instrumentos de gestão, conforme demonstra Minayo (2009, p. 84)

Do ponto de vista de sua utilidade, além de ser um dispositivo para medição, para o estabelecimento de parâmetros e para avaliação, os indicadores são importantes instrumentos de gestão, pois permitem ao administrador operar sobre dimensões-chave de sistemas e de processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas desde o início de uma intervenção até o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado.

Nesta perspectiva, os indicadores podem enriquecer a análise da realidade social, contribuir para o diagnóstico social, orientar a formulação e implementação de políticas e programas e, principalmente, democratizar as informações sobre a realidade social, possibilitando a discussão política entre governo e sociedade civil sobre os rumos do Estado e favorecendo o atendimento de demandas da classe trabalhadora.

Para isto, os indicadores devem possuir algumas propriedades essenciais, entre estas propriedades estão: factibilidade (de fácil obtenção), periodicidade (período compatível com as mudanças que se quer captar), replicabilidade (que seja possível o cálculo em situações ou períodos distintos), desagregabilidade (tanto regional, quanto social, para se referir à população alvo do programa), confiabilidade (informação precisa e de qualidade) e comparabilidade ao longo do tempo. Ainda que seja difícil encontrar todas estas qualidades nos indicadores, é preciso ter claro a sua importância. (CAVENAGHI, 2007)

Há ainda uma prevalência na utilização de indicadores quantitativos de ordem econômica e financeira, construídos a partir de estatísticas. A predominância do uso instrumental/técnico dos indicadores sociais desconsidera a sua utilização política, uma vez que o subordina a lógica gerencial e considera o número uma medida pura e simples. Por isso, conforme demonstra Barreira, (2000) somente a utilização de métodos quantitativos não

captam as dimensões sociais, políticas e culturais do contexto social e a relação entre os sujeitos, não se ajustam aos objetivos e não demonstram plenamente as transformações ocorridas no processo. Portanto, é importante utilizar também métodos qualitativos.

Já os métodos qualitativos de construção de pesquisas avaliativas e que podemos também envolver a construção de indicadores sociais, Barreira (2000) ressalta que eles inserem o programa no contexto social, propiciam a compreensão de sua dinâmica, descrevem como foi executado, identifica as consequências esperadas e não esperadas, relaciona os propósitos perseguidos e os seus desempenhos e procura identificar os processo que podem ocasionar efeitos e seus impactos. Além disso, os indicadores qualitativos devem ser construídos de forma participativa, envolvendo diferentes sujeitos, em reuniões públicas e grupos de discussão.

Neste sentido, compreende-se que os métodos quantitativos e qualitativos podem e devem ser utilizados de forma complementar na construção de indicadores sociais e também na metodologia da pesquisa avaliativa para melhor captar a realidade social e o desenvolvimento dos programas e/ou políticas e, ainda, fortalecer uma cultura democrática na gestão das políticas sociais, a partir do diálogo, da discussão e de decisões coletivas sobre os rumos delas.

Por fim, Jannuzzi (2002), também aponta que a existência e disponibilidade de indicadores *per se* não garantem uma melhor gestão de recursos (aqui podemos incluir também os dados produzidos e disponibilizados por sistemas informatizados de monitoramento). Para o autor, isto se dá porque o esforço de atualização tecnológica para armanejamento, tratamento e consulta de indicadores não está sendo acompanhado de um aprofundamento analítico do uso destes indicadores no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Isto posto, procura-se demonstrar a relação da avaliação com o modelo gerencial de gestão pública mas, também, a possibilidade da utilização dos resultados para subsidiar o controle social da sociedade sobre o Estado. Ademais, nas suas dimensões técnica e política, a avaliação concretiza-se como um momento do processo de formulação e implementação das políticas públicas, considerando que está conectada a outros instrumentos de gestão, com destaque ao monitoramento, além de ser imprescindível a utilização de indicadores sociais, tanto quantitativos quanto qualitativos, na sua realização.

3.2 TIPOS DE AVALIAÇÃO

A literatura sobre a pesquisa avaliativa registra imensa variedade de tipos de avaliação⁸, destaca-se aqui a diferenciação quanto aos objetivos de medir eficiência, eficácia e efetividade. Contudo, Draibe (2001) alerta que apesar destes conceitos não possuírem um entendimento consensual, são abusivamente utilizados nas pesquisas de avaliação e estão relacionados à avaliação de processos e resultados/impactos.

No que se refere à eficiência, Arretche (2009) demonstra que é medida pela relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Para a autora este tipo de avaliação hoje é a mais urgente e necessária porque a escassez de recursos públicos exige racionalidade do gasto e, em contrapartida, os ‘universos’ populacionais a serem cobertos pelas políticas sociais são de enormes proporções.

Arretche (2009) também tem destacado que a eficiência é um objetivo democrático na medida em que os recursos utilizados pelo poder público provêm de impostos pagos pela população. Mas, por outro lado, a eficiência no setor público é diferente do setor privado, sendo muito mais complexa do que uma mera equação entre menores recursos empregados e maiores resultados imediatos alcançados, uma vez que as ações públicas devem preocupar-se com o impacto das ações nas condições de vida da população.

Por isso, no setor público é preciso ultrapassar a noção de eficiência que dá ênfase à racionalização e otimização dos recursos disponíveis para alcançar a noção de custos e benefícios políticos, conforme demonstra Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 114)

o conceito de eficiência na esfera pública é bidimensional. Vemos, de um lado, a **eficiência instrumental**, definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis; de outro, temos a **eficiência política**, definida pela relação entre ‘custos’, sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados.

Portanto, a análise da eficiência de uma política pública deve preocupar-se com as dimensões instrumental e política, com isto, a participação da população não só na demonstração de seu nível de satisfação, mas também na definição dos rumos das políticas, através do processo decisório, é fundamental. Assim, a eficiência precisa estar subordinada ao controle democrático do governo.

⁸ Por exemplo, Silva (2001) sugere a seguinte tipologia: a) quando ao momento de realização: *ex ante* (antes), durante e *ex post* (depois) da implementação ou execução, b) em função de quem realiza: externa, interna, mista, auto-avaliação e avaliação participativa, c) em função do destinatário: dirigentes superiores, administradores, técnicos (executores) e usuários, d) em função do objeto: monitoramento, avaliação política da política, avaliação de processo e avaliação de resultados e impactos.

A eficácia, por sua vez, conforme Arretche (2009), está relacionada com os objetivos e metas propostos e os objetivos e metas alcançados pelo programa ou os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente alcançados. Ao medir a diferença entre as metas propostas e as alcançadas será julgado o sucesso ou fracasso na implementação do programa.

Estas pesquisas são as mais comuns e difundidas e, em geral, são realizadas pelas próprias equipes de implementação. A maior dificuldade na avaliação de eficácia está na veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa, por isso, este tipo de avaliação exige pesquisas de campo capazes de reconstruir o processo de implantação e implementação da política.

Quanto à efetividade, é definida por Arretche (2009) como o sucesso ou o fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. Neste sentido, é necessário demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados com os produtos oferecidos pela política e que estes resultados não ocorreriam sem o programa.

Além disso, Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 116) demonstram que as políticas de impacto têm por critérios a aferição do sucesso/fracasso e efetividade, a qual pode ser objetiva, subjetiva e/ou substantiva

A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o **antes** e **depois** da execução do programa. O critério de avaliação de **efetividade subjetiva** tem sido cada vez mais usado na medida em que o conceito de Bem Estar Social tem sido desdobrado em suas dimensões materiais, psicológicas e culturais. Neste sentido, a **efetividade subjetiva** torna-se o critério de aferição de mudanças psicológicas, de mudanças nos sistemas de crenças e valores e, notadamente, tem a função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos do programas aos seus desejos, aspirações e demandas. [...] A **efetividade substantiva** é, por sua vez, o critério de aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo.

Na análise de efetividade é preciso preocupar-se em mensurar as mudanças nas suas três dimensões – objetiva, subjetiva e substantiva – procurando uma visão de totalidade da realidade em que incide as ações de uma política e, com isso, ultrapassar os modelos tradicionais de avaliação das políticas, na medida em que amplia o debate sobre as reais mudanças na vida da população.

Em suma, a diferenciação em efetividade, eficácia e eficiência ocorre mais como um recurso analítico e na escolha de métodos e técnicas que o avaliador irá utilizar, uma vez que pode realizar concomitantemente. Até porque a análise da efetividade de uma política

pública está presente na sua avaliação de impacto, assim como na avaliação de processo pode-se medir a eficiência e eficácia.

A avaliação de impacto investiga as mudanças provocadas por uma intervenção, podendo ser um projeto, programa ou política, identificando e analisando os efeitos positivos e negativos, planejados e não planejados, diretos e indiretos, primários e secundários. Diferentemente de resultados que são observáveis imediatamente após o programa, o impacto pode demorar vários anos e ainda ser relativo dependendo dos objetivos da intervenção.

O impacto de um programa pode incidir sobre outras áreas, não necessariamente trabalhadas pelo programa, ou seja, ter suas incidências em aspectos sociais, econômicos e políticos. Por isso, a importância de considerar que as mudanças ocorridas não são processo de um programa isolado, mas de um contexto mais amplo que envolve também os aspectos históricos, ambientais, pressões e lutas políticas entre sujeitos representantes de interesses de classe.

A avaliação de processo, por sua vez, conforme Draibe (2001), tem como foco o desenho, as características e o desenvolvimento da política ou programa, por isso, procura identificar os fatores que facilitam e/ou dificultam a sua implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Segundo a autora, em uma avaliação qualitativa, os fatores que interferem na implementação podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados. Neste sentido, este tipo de avaliação pode dar suporte e oferecer informações para melhorar a gestão e implementação do programa ou política.

Há ainda a diferenciação de avaliação formativa e somativa. A primeira, formativa, volta-se ao acompanhamento e monitoramento da gestão, implementação e desenvolvimento do programa, verificando se está sendo executado como o planejado e permite correções no curso. A segunda, somativa, é o julgamento geral do programa, mede sua efetividade e impacto. Assim, enquanto que a formativa volta-se para o processo de implementação, a somativa volta-se ao resultado da ação.

Antes de finalizar esta síntese sobre os tipos de avaliação, merece destaque a discussão sobre a avaliação participativa que ganhou relevância a partir da década de 1990, como resultado da ‘evolução’ de abordagens e métodos construídos historicamente. Os autores Dubois, Champagne e Bilodeau (2011) demonstram que as abordagens e métodos da avaliação nunca pararam de evoluir e, neste sentido, distinguem quatro ‘gerações’ e seis períodos históricos na história da avaliação.

De modo geral, a ‘primeira geração’ vai de 1800 a 1930, é o período normativo, se limita as atividades de medida, coleta sistemática de dados e análises quantitativas. Já a ‘segunda geração’ vai de 1930-1960, é o período formativo, o avaliador deve descrever o programa, compreender sua estrutura e conteúdo e identificar forças e fragilidades. Enquanto que a ‘terceira geração’ vai de 1960-1990, é a expansão, profissionalização e institucionalização da avaliação, neste período é enfatizada a função de juiz do avaliador, os critérios de julgamento abrangem preferencialmente aspectos econômicos dos programas (limitações de recursos). Por fim, a ‘quarta geração’ vai de 1990 aos dias atuais e tem como principal característica a negociação, ampliou os agentes envolvidos e as abordagens metodológicas para que a atividade avaliativa seja realizada coletivamente.

Com isso, na ‘quarta geração’ ganha destaque as abordagens participativas e, por isso, a avaliação passa a ser percebida como um instrumento de negociação e fortalecimento do poder (*empowerment*)⁹. Esta abordagem leva em conta o ponto de vista dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de intervenção e, assim, a avaliação não é percebida apenas como atividade técnica, mas também prática e emancipatória, uma vez que favorece o diálogo, a reflexão crítica e a compreensão de diferentes sujeitos.

Barreira (2000, p. 61) identificou que a avaliação participativa possui duas correntes. A primeira surgiu nos Estados Unidos e no Canadá e propõe legitimar a própria avaliação e a sua utilização prática, ou seja, a “[...] premissa fundamental é que a avaliação realizada através de um processo participativo com os envolvidos no programa aumenta sua relevância e apropriação.” A segunda corrente teve origem primeiramente na América latina, Índia e África e percebe a avaliação como instrumento de transformações da realidade, no sentido de democratizar e produzir mudanças nas relações sociais existentes. Com isso, identifica-se que na primeira corrente a preocupação é com a utilização gerencial, finalística da avaliação. Enquanto que na segunda corrente a preocupação é com o processo, o desenvolvimento da avaliação que pode produzir mudanças nas relações sociais.

Em que pese as inúmeras tipificações sobre a avaliação encontradas na literatura especializada na área procura-se destacar os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, além de descrever a avaliação de processo e de resultados/impactos, a formativa e somativa e, ainda, a avaliação participativa. Destaca-se aqui a importância da avaliação de

⁹ Com base em Barreira (2000, p. 75) podemos dizer que a expressão *empowerment* está relacionada com a ideia de “[...] assegurar poder para que os cidadãos possam conhecer, escolher, decidir e agir.” Neste contexto, segundo a autora, surge a ‘*empowerment evaluation*’, onde “[...] a avaliação se torna um instrumento pedagógico e político de fortalecimento emancipatório de organizações, indivíduos, grupos e comunidades.”

impacto das políticas sociais para identificar/analisar os desdobramentos dos resultados imediatos nas condições de vida da população usuária, sendo esta forma de avaliação mais complexa e abrangente na análise do desenvolvimento das políticas.

3.3 USOS DA AVALIAÇÃO

A discussão sobre os usos da avaliação é recente. Champagne, Contandriopoulos e Tanon (2011) identificam o início na década de 1960. Segundo os autores, até a década de 1980, a expressão ‘utilização da avaliação’ fazia referência à utilização dos ‘resultados’, a partir de uma visão estritamente instrumental. Somente nesta década – 1980 – é que ganha relevância o ambiente, os grupos de interesses, os processos de aprendizagem individual e coletiva, a natureza das decisões, a estrutura e os processos organizacionais na concepção de utilização da avaliação.

Apesar dos avanços alcançados ao ampliar o escopo de utilização da avaliação, esta concepção continua a evoluir. Na década de 1990, compreende-se que é possível utilizar o ‘processo’ de realização da pesquisa avaliativa para ocasionar mudanças, não só no entorno imediato do projeto, mas no conjunto da organização. É neste sentido que Patton (1988, apud CHAMPAGNE; CONTANDRIOPOULOS; TANON, 2011, p. 243) afirma que a avaliação e a utilização estão intimamente ligadas e não deveriam ser separadas: “Como não existe uma definição universal de avaliação, não pode existir uma definição universal de utilização. Qualquer definição desta última dependerá, necessariamente, de uma definição prévia da avaliação e dela será derivada”.

Contudo, Faria (2005) identifica na literatura sobre o tema três dimensões do uso, as quais também estão presentes no artigo de Champagne, Contandriopoulos e Tanon (2011). São elas: instrumental, conceitual e simbólica. A dimensão instrumental refere-se à utilização da pesquisa avaliativa no apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, o que depende da qualidade da avaliação, da adequada divulgação dos resultados, da inteligibilidade e factibilidade das recomendações propostas no relatório final.

Já a dimensão conceitual está relacionada à função ‘educativa’ e de aprendizagem, ou melhor, ao campo do conhecimento e de compreensão do programa pelos decisores e técnicos envolvidos na sua realização. Com isso, o próprio processo de realização da avaliação e as descobertas podem modificar o modo como compreendem o programa e o modo de operação.

A dimensão simbólica, por sua vez, está relacionada ao uso ‘político’ da

avaliação, ao seu poder de justificar, apoiar ou legitimar determinadas posições. Neste caso os resultados da avaliação podem ser utilizados como *marketing* positivo pelos políticos que apoiam o governo e, por outro lado, como *marketing* negativo pela oposição; e ainda utilizada pela imprensa para críticas ou elogios conforme sua posição ideológica. De modo geral, podemos dizer que a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio e ganhar adeptos para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias. Faria (2005) exemplifica o uso ‘político’ da avaliação, citando o que o ditador Augusto Pinochet fez do sistema educacional implantado por ele no Chile, em 1988, para dar visibilidade e legitimidade ao processo de privatização do ensino no país, demonstrou claramente o desempenho superior das instituições privadas.

Diante disso, compreende-se, conforme demonstra Joppert (2010), que enquanto as duas primeiras dimensões do uso da avaliação – instrumental e conceitual – estão relacionadas a responsabilização e produção de conhecimento, a terceira – simbólica – relaciona-se a interesses políticos, normativos e até mesmo particulares.

Outra forma do emprego da avaliação que ganha destaque é o tático que segundo Champagne, Contandriopoulos e Tanon (2011) decorre da participação de todos os envolvidos pelo processo de avaliação, ou seja, usada como estratégica de produzir diálogo entre os sujeitos envolvidos na intervenção. Para os autores as abordagens participativas enriquecem o campo da avaliação e estimulam os avaliadores a desempenhar novos papéis, associados às qualidades de sociabilidade e comunicação necessárias para atuar como agentes de mudanças, além do aprofundamento das competências em coleta e análise de dados.

Por isso, a avaliação não visa somente à produção de conhecimento, mas também se trata de um meio para a ação e tomada de decisão, ou seja, pode contribuir para o conhecimento das políticas, a transparência das ações públicas, para melhorar, recomendar e sugerir modificações na formulação e implementação e, ainda, divulgar resultados dos programas. Porém, historicamente os seus resultados não se traduzem automaticamente em decisões e ações, Cotta (1998, p. 118-119) aponta alguns elementos que afetam a utilização da avaliação:

As metodologias de avaliação de programas sociais têm sido objeto de severas críticas. Basicamente, afirma-se que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportunos devido à morosidade do processo avaliativo e irrelevantes, porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção.

Neste aspecto, é preciso ter claro que o contexto social, político e organizacional onde a intervenção ocorre interfere e, inclusive, pode restringir e dificultar a implementação das ações propostas na avaliação. Assim, por mais que haja um consenso sobre a importância da realização da avaliação para o bom desempenho governamental ainda há dificuldades na sua realização e utilização.

Torna-se essencial para o melhor uso da avaliação a divulgação clara, objetiva e de fácil entendimento dos relatórios e recomendações. Esta divulgação deve envolver os meios de comunicação e jornais para que atinja a opinião pública, instituições da sociedade civil e movimentos sociais, ampliando assim o debate em torno da avaliação e das políticas e programas sociais. Para isto, a avaliação deve ser pensada e executada tendo como destinatários os diferentes sujeitos envolvidos na política ou programa (governamentais ou não) e não apenas o topo da organização.

Diante do exposto, compreende-se a complexidade da discussão da utilização da avaliação, uma vez que o seu uso depende tanto da qualidade técnica, metodológica e política, quanto do contexto no qual se insere. Assim, por mais que haja na literatura diferenciação de usos - instrumental, conceitual, simbólica ou política e tática - sabe-se que na prática não há diferenciação, ou seja, estes elementos podem estar presentes conjuntamente.

O uso político merece destaque (principalmente quando discutimos sobre políticas sociais em um ambiente em que elas estão subordinadas às políticas econômicas de cunho neoliberais) porque a decisão de realizar ou não a avaliação, de utilizar ou não as recomendações e divulgar ou não as informações é permeada por interesses e forças distintas, podendo ampliar, reduzir ou permanecer como está a oferta e a qualidade de serviços prestados a população. Por isso, quando discutimos os usos da avaliação procuramos demonstrar a não neutralidade e ultrapassar a visão instrumental-operacional deste instrumento de gestão e, assim, poder afirmar que a avaliação pode ser utilizada para a garantia e ampliação de direitos da classe trabalhadora.

3.4 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A realidade brasileira no campo da avaliação e monitoramento de políticas públicas e, especificamente, de políticas sociais possui muitas particularidades. A incompletude das reformas administrativas do Estado é uma delas, como visto no primeiro capítulo, apesar das tentativas de instaurar modelos de gestão descentralizados e

participativos, o patrimonialismo continua presente nas relações sociais, assim como o estado brasileiro ainda é fortemente burocrático e centralizador. Ademais, quando o país avança no fortalecimento da democracia e participação social nas políticas públicas passa a sofrer fortes influências políticas neoliberais, é o debate sobre a gestão pública democrática e gerencial. Estes modelos de gestão presentes no Estado brasileiro terão grande influência na institucionalização da função avaliação, assim como nos usos de seus resultados.

Diante disso, no Brasil, segundo Fagundes e Moura (2009), até os anos 1970 ocorriam avaliações sistemáticas somente nas áreas de saúde e educação. Estes estudos se restringiam a medir o alcance das metas e a adequar os meios aos objetivos dos programas. Nas demais áreas das políticas sociais, a avaliação era descontínua, pontual e, muitas vezes, não era exigida. Este cenário começou a mudar na década de 1980 devido à conjuntura econômica, política e social.

Na década de 1980, a avaliação de políticas sociais ganha relevância devido a conjuntura socioeconômica, em que o agravamento das expressões da ‘questão social’ e a escassez de recursos exigia políticas sociais mais eficientes. Somam-se a isso as reivindicações dos movimentos sociais por políticas universalizantes e o debate sobre a participação da sociedade civil nas discussões e decisões políticas. Além disso, a expansão da avaliação também se deu porque os organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, passaram a exigí-la como condição para o repasse de recursos.

Neste cenário, segundo Gomes (2001), a avaliação ganha impulso a partir de dois níveis: o econômico, com a finalidade de contribuir na procura de soluções que permitam aumentar a rentabilidade na aplicação de recursos; o da redemocratização, na qual avaliação estaria relacionada à necessidade de produzir informações para instrumentalizar a população na luta pela cidadania, em uma perspectiva política.

Gomes (2001) aponta que as experiências iniciais brasileiras tiveram grande influência da perspectiva tecnicista norte-americana, a qual se baseava no funcionalismo clássico, pois possuía uma preocupação excessiva com instrumentais técnicos e metodológicos e fundava-se no positivismo. Neste sentido, ignorava a política social como uma intervenção da realidade, envolvendo diferente sujeitos, condicionados por interesses e expectativas. Por outro lado, para a autora, é necessário ultrapassar este modelo estritamente econômico (noção de rentabilidade na aplicação dos recursos) e técnico da avaliação que escamoteia os princípios políticos, (sem negar a importância da técnica), e assim torná-la instrumento da população na luta pela efetivação e universalização de direitos:

[...] a avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada no sentido de contribuir para garantir a efetivação e universalização dos direitos de cidadania, mas essa contribuição só se realiza quando os resultados por ela produzidos servem para instrumentalizar a população nessa luta pela cidadania. Assim, é necessário publicizar esses resultados para que ela cumpra esse objetivo. [...] (GOMES, 2001, p. 18)

As demandas de democratização da sociedade e do Estado explicitadas pelos movimentos sociais e sindicalistas na década de 1980, assim como a recusa do autoritarismo, da centralização e do caráter burocrático, clientelista e excludente das políticas sociais, significam uma redefinição dos critérios de avaliação da política social. Segundo Melo (2009), no que se refere a engenharia político institucional, na década de 1980, são apontados para a superação do ineficácia das políticas sociais a participação dos setores excluídos na arena decisória das políticas, assim como a transparência, e a descentralização. Com isso, foi introduzida na agenda pública a valorização da democracia e com ela a participação como necessária para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas e para torná-las mais eficientes. Assim, a avaliação é vista como instrumento de produção e divulgação de informações, que capacitam o cidadão ao exercício de controle sobre as ações do governo.

Do mesmo modo, Vaitsman e Paes-Sousa (2011) apontam que, no Brasil, a institucionalização da avaliação é parte de um processo mais amplo de construção da democracia e profissionalização da administração pública, que foi se estabelecendo a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, estes mecanismos de avaliação e monitoramento, ainda que representem a necessidade de controle e *accountability*¹⁰, respondem também à pressão da sociedade por transparência e responsabilização da gestão pública.

Apesar disto, a administração pública brasileira não desenvolveu ao longo do tempo uma cultura de avaliação das políticas e programas sociais. Isto contribuiu para o fato de além de privilegiar formas de controle econômico-financeira, ou seja, ser restrita e desenvolvida como controle de gastos, configurar-se como atividade de caráter fiscalizatória, utilizar enfoques econométricos de natureza quantitativo e haver resistências dos órgãos governamentais.

Ademais, quando consideramos que historicamente as políticas e programas sociais se caracterizaram como seletivas, excludentes e fragmentadas, compreendemos a importância da função avaliação no seu gerencialmente. Porém, os estudos não podem se

¹⁰ Vaitsman e Paes-Sousa (2011, p. 24) demonstram que é inegável o papel da avaliação em produzir *accountability*, e: "Embora esse termo seja muitas vezes traduzido como responsabilização, Oszlak (2005) observa que ele se refere a um processo de prestação de contas; no entanto, o termo *accountability* conota a própria obrigação de prestar contas, assumida voluntariamente pelo sujeito, sem necessidade de intervenção de um terceiro para exigí-la".

limitar à dados quantitativos, mas privilegiar estudos qualitativos, preocupados com a qualidade dos serviços, programas e projetos e, sobretudo, com os impactos e as mudanças sociais nas condições de vida da população.

“Importa aqui mostrar que as avaliações quantitativas são fundamentais. Afinal, trata-se de gasto público na área social que deve indicar quanto e para onde se está dirigindo. O que se questiona é a manutenção exclusiva desta forma de avaliação. Uma definição de estratégia que atenda a necessidade da tomada de decisões no plano governamental e possibilite o controle social, deve, necessariamente, incluir formas diferenciadas de avaliação qualitativa, já que se espera informações sobre impacto e processos dos programas sociais. (LOBO, 2009, p. 79).

Como visto anteriormente, a administração pública brasileira carrega traços de uma cultura autoritária, burocrática e patrimonial que tem se caracterizado como obstáculo para a efetivação da avaliação. Lobo (2009) aponta que há uma postura comum na administração pública brasileira de entender a avaliação como uma atividade fiscalizatória, quase 'policial', e não como possibilidade de avançar no controle social dos programas sociais.

Segundo Lobo (2009), há um constrangimento visível e explícito das autoridades públicas no que se refere a investigação e avaliação dos programas. As autoridades sentem-se ameaçadas quanto a perda de poder ao serem divulgados práticas indesejáveis, resultados inexpressivos ou gastos desnecessários. Com isto, as resistências à realização da avaliação se expressam na falta de apoio financeiro, político e institucional para os encaminhamentos necessários.

Jannuzzi (2011b) demonstra que as dificuldades de monitoramento e avaliação no Brasil e as frustrações decorrentes disto são consequências, em boa medida, do seu desenvolvimento seguindo modelos e prescrições particulares e padronizadas, sem considerar o estágio do programa e sem considerar o contexto de cada intervenção, ou seja, as particularidades históricas, sociais e políticas do local em que os programas estão sendo implementados. O autor também menciona a falta de análise prévia do grau de avaliabilidade dos programas, a falta de compreensão de que estas atividades se integram a processos mais amplos de gestão do programa (planejamento, orçamento, controle, etc.), lacunas de formação e pouco domínio de conceitos e técnicas entre os gestores, o que pode levar a frustrações com resultados e questionamentos sobre as utilidades destes instrumentos, supervalorização de algumas técnicas e abordagem meramente disciplinar das pesquisas aplicadas no campo.

Segundo Jannuzzi (2011b), estas dificuldades contribuem para o estágio ainda incipiente de avaliação e monitoramento no Brasil, tanto nas estruturas públicas de

administração das políticas, quanto nas universidades e nos centros de pesquisa. Enquanto, nos Estados Unidos e países europeus, a cultura de avaliação já está madura, com equipes profissionais multidisciplinares e instituições especializadas, no Brasil, há muito o que avançar. Aqui, parte das pesquisas são realizadas por profissionais de centros de pesquisa e universidades e, segundo o autor, em que pesem o conhecimento teórico e técnico, em alguns casos falta conhecimento empírico da implementação de políticas sociais, o que pode gerar resultados e recomendações inexpressivos.

Um estudo de Joppert (2011) teve por objetivo identificar as características da demanda, da oferta e da prática de monitoramento e avaliação em programas no governo federal Brasileiro e, apesar de alguns elementos já terem sido demonstrados neste tópico, a sua contribuição é muito importante para a compreensão das dificuldades no estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento das políticas sociais.

A autora demonstra que se trata não apenas de introduzir conhecimentos, práticas e capacidades de avaliação de políticas públicas no Brasil, mas de mudar uma cultura, ou seja, modificar a forma como estas políticas são administradas. Joppert (2011) relaciona a fragilidade dos estudos avaliativos com a precariedade das práticas de gestão para resultados, às dificuldades da sociedade no exercício de pressões cidadãs por maior transparência e responsabilização e à falta de adequada instrumentação metodológica. Além disso, isto resulta de uma questão anterior que consiste na falta de formulação de estratégias, planos e programas a partir de métodos e evidências que embasem a gestão das organizações em geral, o que significa que o setor público está habituado a executar ações e planos emergenciais.

Identificamos que, nos últimos anos, tanto os governantes têm reconhecido a necessidade de avaliar e monitorar as políticas públicas, como também a sociedade civil tem percebido estes instrumentos como possibilitadores de transparência e responsabilização. Com isso, em que pesem as dificuldades na realização das pesquisas avaliativas, a institucionalização destas atividades vem ganhando força.

Jannuzzi (2011b) aponta que a institucionalização, no governo federal, avança mais rapidamente, principalmente nos Ministérios de Educação (MEC), de Saúde (MS) e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os quais concentram esforços em duas pontas: na produção e organização de dados mais específicos para área setorial da Política e na condução de pesquisas avaliativas de resultados e impactos dos programas. Enquanto que, em outras esferas governamentais, os esforços concentram-se na elaboração de diagnósticos, no desenho de iniciativas e/ou implementação de ações previstas nos programas, sem necessariamente conter especificações de instrumentos de monitoramento e avaliação.

Demonstrou-se, neste tópico, as particularidades brasileira na área de avaliação e monitoramento de políticas sociais, relacionadas, entre outros fatores, a permanência de traços da cultura patrimonialista e entraves burocráticos à gestão por resultados. Soma-se a isso a recente profissionalização da administração pública. Por outro lado, identifica-se uma potencialidade, na medida em que a sociedade civil tem percebido estes instrumentos como possibilitadores de transparência e responsabilização, amplia-se a discussão e a exigência de sua realização. Observa-se, no próximo capítulo, como se dá este movimento na área da assistência social.

4 A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A assistência social passou a ser reconhecida como política pública somente com a Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. A partir deste momento passou a organizar-se de forma descentralizada, política e administrativamente, e contar com a participação da população na sua gestão. O arcabouço regulatório previu também a avaliação, o monitoramento e a informação como um de seus eixos estruturantes e valorizar estes instrumentos como necessários para o seu fortalecimento enquanto política pública. Por isso, este capítulo tem como objetivo apresentar os marcos legais da assistência social e o processo de institucionalização da sua avaliação e de seu monitoramento.

4.1 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A LEGISLAÇÃO VIGENTE

Apesar das importantes conquistas da assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado com a Constituição Federal de 1988 – CF/88, ainda persiste a identificação desta política com o assistencialismo. A assistência social é marcada, historicamente, no Brasil, pelo favor, clientelismo, apadrinhamento e mando, por isso a CF/88 representa uma verdadeira ‘revolução’ nesta área, pois, passou a exigir, não só, a alteração de paradigma, concepção e diretrizes operacionais, mas também o rompimento com a antiga cultura conservadora. (PEREIRA, 2002)

Segundo Pereira (2012), a identificação da assistência social com o assistencialismo tem como explicação de fundo o fato de que no capitalismo não há lugar para a política social como direito e, sendo a assistência social a mais nova a pleitear este *status*, em um momento histórico hostil, tem sido a política mais propensa ao desmonte contemporâneo dos direitos sociais. Por isso, as conquistas expressas na CF/88 encontraram muitas dificuldades de concretização, já que o fato de estar prevista na lei, por si só, não garante que seja implementada.

Em que pesem estes dificultadores, a aprovação da CF/88 representou mudanças significativas na concepção de proteção social no Brasil, especialmente com a

inclusão de direitos sociais e políticos e, ainda, da expressão seguridade social¹¹, como resultado do processo de mobilização social e das forças políticas presentes na sociedade que influenciaram na constituinte na década de 1980. Entre os princípios da seguridade social destaca-se a integração das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social e o caráter universal do provimento. Além disso, formou-se um sistema híbrido que combina políticas contributivas (previdência) e não contributivas (saúde e assistência social).

A efetivação destes princípios ainda enfrenta muitos impasses. No que se refere à integração, a regulamentação das políticas já ocorreu de forma separada e sem articulações. A universalidade, por sua vez, deu lugar à focalização, conforme aponta Vianna (2005, p. 122), a universalidade da proteção social no Brasil continua presente apenas na letra da lei, considerando que cada vez mais ganha “unanimidade a ideia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (pobres) e, por definição, focalizada”. Isto também resulta do contexto político e econômico em que as políticas de seguridade social foram regulamentadas e implementadas, considerando que na década de 1990 há uma hegemonia do pensamento neoliberal.

Nesta conjuntura adversa, identifica-se a incompatibilidade entre os ajustes econômicos e os investimentos sociais do Estado. Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2012, p. 56), esta “[...] incompatibilidade é legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro as pobres não reconhece seus direitos.” Por isso, o Estado brasileiro irá colocar em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos sociais. Diante deste quadro, conforme demonstra Pereira (2012), a assistência social será constantemente utilizada como um ‘estrito’ alívio da pobreza, ou como ‘trampolim’ estratégico para lançar os pobres para o trabalho precário, desprotegido e mal pago ou, ainda, ficará na completa ‘desassistência’, acarretando o mau uso político da assistência social.

Como reação a este movimento contrário a efetivação da assistência social como política pública procurou-se organizar um arcabouço regulatório que garantisse, legalmente, a implementação de programas, projetos e serviços na área. Cinco anos após a CF/88 a assistência social foi regulamentada, pela Lei n.8742 de 07/12/1993. Esta lei estabelece as seguintes diretrizes para a política: descentralização política-administrativa com

¹¹ A seguridade social é definida no art. 194 da Constituição Federal de 1988 como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

comando único em cada esfera de governo; participação popular na formulação e no controle da política; e, primazia da responsabilidade do Estado na sua condução.

A primeira Política Nacional de Assistência Social - PNAS somente foi aprovada em 1988, cinco anos após a LOAS e, conforme demonstram Couto, Yasbek e Raichelis (2012), apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária, instituído pela Medida Provisória n.813 de 01/01/1995, quando tomou posse o presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta Medida Provisória estava 'à margem' da LOAS e reiterava a tradição de fragmentação e superposição de ações na área, o que manteve a assistência social sem clara definição de política pública e funcional ao sistema capitalista, pois, o Programa Comunidade Solidária enfatizava ações pontuais, focalizadas em 'bolsões de pobreza' e direcionadas aos mais pobres entre os pobres. (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2012)

Como resultado de um amplo debate nacional em 2004 foi aprovada a atual Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 (Resolução CNAS n.145 de 15/10/2004) na perspectiva de materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios da CF/88. A PNAS/2004 apresenta o desenho da política nos moldes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – que está voltado à articulação em todo território nacional de responsabilidades, vínculos e hierarquias dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O SUAS organiza a assistência social de forma descentralizada, administrativa e politicamente, com divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados e contando, ainda, com a participação da sociedade civil na formulação, gestão e execução, sendo a execução prevista somente de forma complementar. Com isso, coube a responsabilidade pela coordenação e as normas gerais da Política ao Governo Federal e à coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados e Municípios, formando um sistema descentralizado, participativo e articulado, como demonstra o quadro 01:

Quadro 01 – O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Níveis	Instâncias coordenadoras e executoras da política	Instâncias deliberativas	Instâncias de pactuação e negociação	Instâncias Políticas e de Articulação	Instâncias Avaliativas e Propositivas de Diretrizes	Instrumentos de Gestão	Gestão Financeira
Federal	Ministério responsável pela Assistência Social	Conselho Nacional	Comissão Intergestora Tripartite - CIT	Fóruns nacionais FONSEAS e CONGEMAS	Conferência Nacional	Política Nacional e Plano Nacional de Assistência Social, Monitoramento e Avaliação; Relatório de Gestão	Fundo Nacional de Assistência Social e critérios de partilha
Estadual	Secretaria Estadual	Conselho Estadual	Comissão Intergestora Bipartite - CIB	Fóruns estaduais FOREAS COGEMAS	Conferência Estadual	Política Estadual e Plano Estadual de Assistência Social, Monitoramento e Avaliação; Relatório de Gestão	Fundo Estadual de Assistência Social e critérios de partilha
Municipal	Secretaria Municipal	Conselho Municipal	Representação na CIB	Fóruns municipais	Conferência Municipal	Política Municipal e Plano Municipal de Assistência Social, Monitoramento e Avaliação; Relatório de Gestão	Fundo Municipal de Assistência Social e critérios de partilha
	Rede prestadora de serviços governamental e não governamental						

Fonte: adaptado de Silveira e Battini (2003, p. 42).

As diferentes instâncias participativas de deliberação, pactuação, negociação, avaliação e proposição garantem que as discussões e decisões na área envolvam diferentes sujeitos operacionalizadores da política, os quais possuem concepções e atuações distintas, materializando, assim, a participação na condução da assistência social.

Os instrumentos de gestão procuram garantir que as ações sejam embasadas em estudos e análises da realidade, superando a amadorismo e o imprevisto historicamente presentes na área. Além disso, demonstra a necessidade de profissionalização da gestão, acompanhamento o movimento de modernização da administração pública brasileira.

A responsabilização do Estado pela condução da política e, conseqüentemente, do financiamento público da assistência social sem dúvida é uma das maiores conquistas. O SUAS institui uma forma de financiamento que procura articular gestão, controle social e financiamento público, por isso, rompe com a lógica de convênio para a estabelecer uma lógica de cofinanciamento continuado e automático, com repasses fundo a fundo, por nível de proteção social. Estabelecem ainda incentivos para os municípios e estados avançarem na organização da assistência social. Porém, não se pode deixar de lembrar do abismo existente entre os investimentos econômicos e os investimentos sociais no Brasil.

A construção e implementação do SUAS também procurou organizar a gestão da política de assistência social e a execução de serviços por níveis de proteção social básica e especial. A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco em

caso de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos e seus serviços são referenciados nos Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e pela rede formada pelas entidades e organizações de assistência social existentes em seu território de abrangência. Já a proteção social especial tem como objetivo proteger situações de risco das famílias ou indivíduos cujos direitos tenham sido violados. Aqui os serviços devem ser referenciados nos Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, de forma articulada com o sistema de garantia de direitos do município. Este nível de Proteção se divide em média (indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos) e alta (indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça) complexidades. (BRASIL/PNAS, 2006) A partir da organização da gestão e dos serviços por nível de complexidade procurou-se constituir uma rede de serviços articulada e referenciada ao Estado e, portanto, superar práticas desordenadas, desarticuladas e amadoras.

Outros importantes marcos da política de assistência social são: a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS de 2006), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n.109 de 11/11/2009; o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios (Resolução CIT n.7, de 10/09/2009); a Lei 12.101 de 2009 que define as novas bases de certificação das entidades beneficentes de assistência social; as alterações da LOAS (Lei n.12.435 de 2011); e, a NOB/SUAS/2012 (Resolução CNAS n.33 de 12/12/2012).

A NOB-RH/SUAS estabelece a política de gestão do trabalho no âmbito da assistência social como uma estratégia de qualificação dos serviços, a partir da valorização e da garantia de educação permanente aos trabalhadores. Representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social.

Enquanto que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais tem como finalidade padronizar os serviços ofertados e os equipamentos físicos do SUAS. O documento define os serviços quanto a: nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições esperadas pelos usuários, condições e formas de acesso aos serviços, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação com a rede e impacto social esperado (BRASIL/CNAS, 2009). Alguns serviços como, por exemplo, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)¹² deve ser ofertado exclusivamente nos Centros de

¹² “O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. [...]” (BRASIL/CNAS, 2009, p. 06)

Referência de Assistência Social (CRAS). Enquanto que os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos¹³ podem ser ofertados por entidades/instituições conveniadas e referenciados aos CRAS.

Já o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios estabelece os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS. Com isso, os beneficiários destes programas passam a ter atendimento prioritário nos serviços socioassistenciais.

A Lei 12.101 de 2009 regulamenta as entidades beneficentes de assistência social e estabelece que os responsáveis pelo cadastramento sejam os ministérios de saúde, educação e assistência social cada um em suas respectivas áreas de atuação. Neste aspecto, esta lei implica mudanças importantes nas ações dos conselhos municipais de assistência social que até aquele momento eram os responsáveis pelo cadastramento.

No que se refere exclusivamente às entidades que executarem ações preponderantes na área da assistência social, a Lei prevê que os serviços sejam realizados de forma gratuita, continuada e planejada para os usuários e a quem deles necessitar, sem qualquer discriminação. Além disso, as entidades e organizações de assistência social passaram a ser identificadas pelos serviços prestados, isolada ou cumulativamente, de atendimento, assessoramento ou defesa de direitos

Contudo, sabe-se que, apesar dos avanços alcançados, a oferta dos serviços ainda encontra muitas dificuldades técnicas e políticas. Entre estas dificuldades está o desconhecimento dos documentos legais do SUAS o que impossibilita a sua concretização, como podemos observar na fala de M.3: “[...] *trabalhadores do SUAS não conhecem suas leis. Eles não se apropriaram ainda. Não se apropriaram por que? Por que não tem tempo de se apropriar? Por que não tiveram interesse em se apropriar? A gente não sabe, mas é uma questão.*”

Outra questão importante, por muito tempo a assistência social foi administrada e executada com base no amadorismo, ou seja, sem planejamento ou

¹³ “Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. [...]” (BRASIL/CNAS, 2009, p. 09)

diagnóstico. Este legado é reforçado pela falta de profissionais qualificados na sua operacionalização, conforme o relato abaixo:

[...] a gente viu em todos os lugares... isso acontecia em todos os lugares, os gestores ainda não tinham a noção da política de assistência e de como colocar ela em prática organizando a gestão, dando um desenho para a gestão, dentro daquilo que a NOB e a Política dava a direção. Então o gestor olhava muito um programa, aí tinha dificuldade de implantar um serviço, não sabia a diferença de um PAIF e um CRAS, de como organizar a sua equipe, que equipe ele precisava [...] E.1

Frequentemente, o (a) gestor (a) da assistência social desconhece os avanços históricos da política, ou conhece, mas prefere utilizá-la de forma distorcida voltada ao favor, ajuda e clientelismo. Apesar desta afirmação não poder ser generalizada, pois também há gestores (as) comprometidos (as) com a política de assistência social, esta ainda é uma realidade em grande parte dos municípios paranaenses pesquisados. O que demonstra nexos com a forma de administrar o Estado historicamente construído no Brasil, ou seja, o patrimonialismo que se expressa nos traços assistencialistas da política.

Ademais, o patrimonialismo, conforme Rizzotti (2010), envolve também as práticas anti-republicanas nas relações intergovernamentais e nas relações com entidades e organizações da sociedade civil. Por isso, mesmo com a garantia constitucional de responsabilidade do Estado, entidades e instituições ainda permanecem executando serviços que, em tese, são exclusivos do poder público. Além disso, a falta de transparência e de critérios para o repasse de subvenções e auxílios às entidades e organizações não governamentais ainda é uma prática muito comum no Brasil.

Outro fator que merece destaque é o sucateamento da máquina pública e dos equipamentos do SUAS: localização inadequada dos serviço¹⁴, espaços físicos inadequados e/ou sem acessibilidade, falta de equipamentos e materiais, horário de funcionamento menor que o previsto, entre outras. Soma-se a isso a falta de recursos humanos, ou melhor, o descumprimento da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS que prevê o número e a formação dos profissionais necessários para cada serviço. Paralelo a este movimento está a supervalorização das ações da sociedade civil, das entidades e instituições que prestam serviços socioassistenciais.

Há uma preocupação muito grande em implementar novos serviços, em detrimento de aprimorar os serviços que já são executados pelos municípios. Neste sentido, sempre que há oferta de cofinanciamento das outras esferas de governo a novos serviços todos

¹⁴ Os CRAS, por exemplo, devem ser instalados nos locais de maior vulnerabilidade e risco social ou, no caso de municípios de pequeno porte 1, podem ser instalados em áreas centrais ou de fácil acesso.

os esforços voltam-se a criar condições para a sua adesão. Sabe-se, porém, que é preciso um equilíbrio nesta relação, uma vez que aprimorar os serviços existentes é tão importante quanto implementar novos serviços.

Ressaltam-se ainda as dificuldades de coordenação da política de assistência social por parte do governo federal e a falta de estabelecimento de mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo. Estes impasses tem gerado iniciativas concorrentes e ausência de comando único para as ações. Por isso, a necessidade de delimitações claras quanto às divisões de competências e de responsabilidades.

Diante de tantos impasses a legislação na área continuou sendo revisada e atualizada para suplantar os novos desafios do SUAS, as alterações na LOAS (Lei 12.435) ampliaram os objetivos da política, definidos como: a proteção social, visando à garantia da vida, à redução de danos e a prevenção de riscos; a vigilância socioassistencial, destinada a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e os riscos; e, a defesa de direitos, buscando garantir o acesso aos direitos e provisões. Outras questões que merecem destaque são:

- A organização da gestão sob a forma de sistema descentralizado e participativo denominado SUAS, uma vez que até então não havia uma lei que definisse o sistema que estava previsto na PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005;
- A definição do CRAS como unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias;
- A definição de CREAS como unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial; e,
- A possibilidade dos recursos do cofinanciamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderem ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações,

conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

Neste mesmo movimento foi discutida e aprovada a NOB/SUAS/2012 que, segundo Albuquerque, Gomes e Trivelino (2012), representa a necessidade de aprimorar a gestão e de estabelecer novos indutores de qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, a partir do reconhecimento de que passados oito anos da aprovação da NOB/2005 ela não expressava mais todo o arcabouço legal desenvolvidos depois do SUAS.

Ademais, a NOB/SUAS/2012 dá direcionamento a muitas dificuldades institucionais e políticas que ainda persistiam no SUAS. Entre estas dificuldades estava a lógica de habilitação ao sistema voltado a comprovação de documentos, a frágil adesão dos estados e o cofinanciamento concentrado nos serviços. Por isso, a NOB/2012 modificou a forma de habilitação, fortaleceu o compartilhamento de responsabilidades com a definição mais clara sobre o papel de cada ente federado e estabeleceu cofinanciamento aos municípios destinados também à gestão e aos recursos humanos.

Além disso, ganha destaque a discussão sobre o aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços onde o planejamento e o acompanhamento são posicionados como estratégias fundamentais. (SILVEIRA, 2013) Neste aspecto, identificamos, novamente, os nexos do SUAS com a administração pública, pois este movimento se dá em uma conjuntura de valoração dos instrumentos de gestão devido à tendência gerencial da administração.

Porém, apesar dos avanços na área da assistência social, devido as mudanças substantivas que foram operadas depois de 2004, em especial com a implementação do SUAS e a criação do MDS, que para Behring (2008), proporcionou um choque de gestão e regulação na área, o fio de continuidade que atinge a Seguridade Social e a efetiva implementação do SUAS é a alocação de recursos públicos que subordina a área social a área econômica, o que faz com que a política social permaneça focalizada e de natureza assistencial.

Tal fato contribuiu para que a assistência social continue carregando o estigma da identificação com o assistencialismo, mesmo depois de, gradativamente, ter se profissionalizado, ampliado o recurso público em seu escopo, organizado uma ampla legislação referente a administração e a execução de serviços, programas e projetos de forma contínua e padronizada. Isto somado com velhas formas de administrar o Estado e, conseqüentemente, as políticas sociais, expressam os limites da administração pública brasileira no SUAS.

Além de traços do patrimonialismo, conforme demonstra Rizzotti (2010), o modelo de gestão estatal ainda guarda características da burocracia vinculada à falta de mobilidade da máquina administrativa para adoção de novas condutas, à hierarquização de funções e atribuições, à dificuldade de socializar informações e no apego a normas mais no que os resultados que elas poderiam gerar. Assim, a incorporação do modelo democrático tem encontrado muitas resistências.

As tendências teóricas de gestão (democrática e gerencial) que fundamentam a gestão descentralizada e participativa das políticas sociais, como visto anteriormente, foram construídos nas décadas de 1980 e 1990, por isso, a assistência social expressa também características destas perspectivas. Legalmente há prevalência da perspectiva democrática, contudo, como demonstra Dagnino (2002), há uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto democratizante e, de outro, o projeto neoliberal, onde a perversidade está no fato de que apontando para direções opostas, os dois projetos utilizam referências comuns e, ainda, exigem uma sociedade civil ativa. De um modo geral, no primeiro, democrático, a sociedade civil é chamada para as discussões e decisões políticas, enquanto no segundo, neoliberal, para execução de ações e serviços.

Esta confluência coloca obstáculos na efetivação da assistência social como política pública, uma vez que o projeto neoliberal privilegia o mercado, a privatização e transferência de responsabilidades, a diminuição da máquina estatal, a precarização dos vínculos trabalhistas e terceirização, entre outros. E na área da assistência social em que o Estado historicamente resistiu em transformá-la em política pública e, conseqüentemente, possui uma recente profissionalização estas ações possuem impactos profundos.

Por fim, coloca-se neste capítulo a discussão sobre a informação, o monitoramento e avaliação na política de assistência social e como estes instrumentos podem contribuir para o seu fortalecimento como política pública.

4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A informação, o monitoramento e a avaliação na gestão da assistência social estão previstos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (BRASIL/PNAS, 2006). Nesta regulamentação consta que a formulação e a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação na assistência social são ferramentas urgentes e essenciais para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e

a implementação do SUAS, sendo esta uma construção prioritária e coletiva, pois envolve esforços dos três entes federados.

Ademais, confirmando as deliberações sucessivas desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de 1995 à Conferência realizada em 2003, parte-se do pressuposto de que a elaboração e a implementação destes instrumentos possibilitem:

a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. (BRASIL/PNAS, 2006, p. 70)

Com isso, pretende-se que as políticas articuladas e permanentes de informação, monitoramento e avaliação "promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social, das ações realizadas e a utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. (BRASIL/PNAS, 2006, p. 70)

Isto também envolve a utilização da tecnologia da informação que resulte em:

produção de informações e conhecimentos para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária é o produto esperado com o novo ideário a ser inaugurado neste campo específico. (BRASIL/PNAS, 2006, p. 73)

Apesar da legislação da assistência social ter acompanhado o movimento de modernização da administração pública, pode-se afirmar que na prática os instrumentos de gestão ainda são percebidos a partir de visão técnica-operacional sob a perspectiva instrumentalista de aprimoramento da política, programas, projetos e benefícios. Cabe, também, voltar-se aos aspectos políticos da tomada de decisão e de “[...] pensar políticas de monitoramento e avaliação como táticas de ampliação e fortalecimento do campo assistencial”. (BRASIL/PNAS, 2006, p. 23)

Como visto anteriormente, a gestão democrática não despreza os mecanismos e ferramentas gerenciais, mas as subordina ao controle social da sociedade sobre o Estado, ou seja, os interesses políticos são colocados acima da perspectiva técnica destes instrumentos. Assim, ressalta-se a perspectiva política de utilização de informações que são produzidas por estas ferramentas gerenciais como, por exemplo, o monitoramento e avaliação,

para a ampliação e efetivação de direitos sociais, em detrimento de uma perspectiva somente técnica de análise do custo benefício e/ou de otimização dos recursos muito presente na lógica do mercado.

A utilização da avaliação para ampliação e efetivação de direitos e, neste sentido, fortalecimento da assistência social, torna-se essencial quando consideramos que neste campo convivem projetos distintos, ou seja, uma visão tradicional e conservadora da assistência social enquanto ajuda, benesse, filantropia e, por isso, seletiva, excludente e centralizadora que historicamente foi construído na área e, de outro lado, uma visão desta política enquanto direito social, prevista constitucionalmente e regulamentada pela LOAS, descentralizada e participativa. Por isso, os instrumentos de gestão podem contribuir para efetivação da assistência social enquanto política pública desde que sobressaia o seu aspecto político de utilização como um meio de ampliar e garantir direitos a classe trabalhadora.

A legislação na área da assistência social se estruturou tendo como um de seus pressupostos a consolidação da informação, do monitoramento e da avaliação como elementos que, além de possibilitar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios, possam contribuir para o controle social da sociedade sobre o Estado. Estes elementos devem estar articuladores entre si e ainda entre os entes federados, ou seja, seguem normas gerais do governo federal, mas Estados e Municípios podem (e devem) elaborar seus próprios instrumentos, conforme as particularidades locais.

A NOB/SUAS de 2005 estabelece entre as responsabilidades dos Estados o apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social e, ainda, a instalação e coordenação de sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais e validado pelo sistema federal.

Os municípios, por sua vez, que forem habilitados na gestão básica e plena do SUAS¹⁵ também assumem a responsabilidade de instituir um plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação:

“instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS/2004” (BRASIL/NOB/2005, 2006, p. 104-105).

¹⁵ A NOB/SUAS/2005 comportava quatro tipos de gestão do SUAS: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. Os municípios poderiam se habilitar, através da comprovação de requisitos mínimos, nos níveis de gestão inicial, básica e plena, cada nível era acompanhado de subsídios e incentivos das outras esferas do governo. Entretanto, esta forma de habilitação está sendo alterada com a NOB/SUAS de 2012.

Assim, considerando que o SUAS é um sistema orgânico e articulado entre as três esferas do governo, a responsabilidade pela realização de seu monitoramento e avaliação é da união, estados e municípios. Contudo, pensar neste processo de gestão de modo que, ao mesmo tempo envolva os entes federativos, inclua todos os aspectos do SUAS e não gere sobreposições e contradições é um grande desafio.

Sabe-se que no modelo federativo brasileiro, estados e municípios são entes com autonomia política e administrativa e, além disso, possuem competências comuns. Contudo, a articulação entre competências comuns e a necessidade de uma coordenação mínima exige políticas articuladas e com definição clara das responsabilidades de cada ente federado. No que se refere ao monitoramento e avaliação da política de assistência social há ainda uma indefinição quanto ao papel de cada ente federado na sua execução.

Neste sentido, o governo federal privilegia o monitoramento e a avaliação dos serviços, programas e projetos cofinanciados, os estados privilegiam os seus programas de governo e os municípios ainda possuem muitas dificuldade técnicas e políticas para elaborar seus próprios planos de monitoramento e avaliação. Estes instrumentos de gestão são destinados, predominantemente, aos programas que utilizam os maiores volumes de recursos públicos e/ou possuem grande visibilidade política.

Com isso, a avaliação e o monitoramento na área da assistência social ainda permanecem muito restritos a medição da eficiência da utilização dos recursos, isto é, voltados aos aspectos quantitativos de recursos e atendimentos, em detrimento de uma análise do impacto das ações na qualidade de vida da população destinatária da política.

Uma definição clara de cada instrumento de gestão pode contribuir para a superação deste impasse na gestão do SUAS, a recente publicação da NOB/SUAS/2012 descreveu cada um deles. No que se refere ao planejamento prevê o aperfeiçoamento da estrutura, descrição conceitual e de conteúdos mínimos dos Planos de Assistência Social¹⁶, sendo que a sua elaboração deverá ser quadrienal coincidindo com os Planos Plurianuais de cada ente federado e, ainda precedido da realização de diagnóstico socioterritorial. (ALBUQUERQUE; GOMES; TRIVELINO, 2012) A NOB/2012 também descreve a estrutura dos Planos que devem ter, entre outras, diagnóstico socioterritorial, metas estabelecidas, resultados e impactos esperados, indicadores de monitoramento e avaliação e espaço temporal de execução. Com isso, articula os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação,

¹⁶ No artigo 18 da NOB/SUAS/2012 está a definição de Plano de Assistência Social: é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. (BRASIL/NOB, 2012)

posicionando-os com estratégias fundamentais para o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços e benefícios.

O monitoramento, por sua vez, é considerado uma função “[...] inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas.” (BRASIL/CNAS, 2012, art. 99) É realizado por meio de indicadores e informações produzidas *in loco*, dados de sistemas de informação e dados de sistemas de informações específicos para a realização de monitoramento, sendo, portanto, uma responsabilidade da União, Estados e Municípios.

No texto da NOB/SUAS/2012 também consta que o conjunto de indicadores do SUAS devem permitir acompanhar: a qualidade e o volume de oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e proteção social especial; o cumprimento do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; o desempenho da gestão de cada ente federativo; e, o monitoramento do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores¹⁷.

Diante disso, devemos considerar que o monitoramento é uma função inerente a gestão e deve ser realizada pela própria equipe de implementação do programa, portanto, na gestão descentralizada da assistência social esta responsabilidade torna-se maior para os municípios, os quais devem executar os serviços, programas, projetos e gerenciar benefícios, por ser o ente federado mais próximo da população. Em vista disso, os municípios precisam de capacidade institucional e gerencial, técnica, política, estrutura física e humana, além de orçamento para cumprir todas as suas responsabilidades enquanto ente federado autônomo.

Entretanto, conforme demonstra Arretche (2000) a maioria dos municípios brasileiros são de pequeno porte populacional, possuem densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais. Por isso, os estados também precisam contribuir decisivamente para compensar os obstáculos causados pelas dificuldades econômicas e fiscais dos municípios, e ainda as dificuldades técnicas de gestão das políticas sociais. Estes fatores determinam os diferentes graus de descentralização das políticas sociais, em especial a política de assistência social.

¹⁷ Comissão Intergestora Bipartite, composta por membros do Estado e Municípios, e Comissão Intergestora Tripartite, composta por membros da União, Estados e Municípios, são instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais do SUAS. (BRASIL/CNAS, 2012)

No que se refere à avaliação, consta na NOB/SUAS/2012 que a mesma poderá ser realizada através de [...] contratação de serviços de órgãos e instituições de pesquisa, visando à produção de conhecimentos sobre a política e o sistema de assistência social.” (BRASIL/CNAS, 2012, art. 108) Neste quesito, cabe à União a maior responsabilidade com as seguintes ações: promover continuamente avaliações externas de âmbito nacional, abordando a gestão, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais; estabelecer parcerias com órgãos e instituições federais de pesquisa visando à produção de conhecimentos sobre a política e o SUAS; realizar, em intervalos bianuais, pesquisa amostral de abrangência nacional com usuários do SUAS para avaliar aspectos objetivos e subjetivos referentes à qualidade dos serviços prestados. Enquanto os Estados [...] poderão realizar avaliações periódicas da gestão, dos serviços e dos benefícios socioassistenciais em seu território, visando subsidiar a elaboração e o acompanhamento dos planos.” (BRASIL/CNAS, 2012, art. 106) E os Municípios poderão, [...] instituir práticas participativas de avaliação da gestão e dos serviços da rede socioassistencial, envolvendo trabalhadores, usuários e instâncias de controle social.” (BRASIL/CNAS, 2012, art. 107)

Segundo Costa (2007), apesar do consenso sobre a importância da avaliação, de fato avaliam-se muito pouco as ações na área da assistência social e, principalmente, há dúvidas se os resultados das avaliações feitas são utilizados de maneira produtiva. O autor cita alguns fatores que contribuem para isso: 1) existem poucos incentivos para a avaliação, pois o estilo de gestão predominante nas políticas sociais é pouco orientado para resultados; 2) os objetivos geralmente são formulados de maneira genérica e ambiciosa para serem operacionais, ou seja, para orientarem as ações e a avaliação; 3) gestores e instituições públicas são mais cobrados por planos de trabalho do que resultados e inovações efetivamente obtidos; 4) os processos de decisão no campo da assistência social tendem a ser frequentemente informais e pouco estruturados, o que leva a decisões pouco estratégicas, fragmentadas e reativas.

Diante destes fatores, Costa (2007) afirma que para a avaliação ser possível e relevante é preciso modificar a maneira como os projetos são formulados, ou seja, formular objetivos operacionais e realistas e explicar a ‘teoria’ do projeto (por que e como se supõe que os insumos produzam resultados esperados); estruturar a tomada de decisão, criando-se espaços e momentos institucionalizados de reflexão sobre os resultados das avaliações e adotando-se planejamento estratégico; criar condições institucionais – financeiros e outros – para a busca de resultados e para promover e utilizar a avaliação. Além disso, destaca que o sistema de monitoramento e avaliação deve estar orientado aos diferentes atores envolvidos

na organização, não apenas aos tomadores de decisão, para estruturar o debate e a participação.

A avaliação participativa torna-se mais viável em âmbito municipal, onde se concretizam as ações da política de assistência social. Segundo Barreira (2000, p. 93), a avaliação de programas na assistência social deve investir necessariamente na capacitação emancipatória dos usuários, tendo em vista que “o referencial avaliativo na área volta-se para atendimento das necessidades e exigências das populações vulnerabilizadas pela pobreza e pela exclusão das redes de seguridade social.” Por isso, a autora indica a avaliação com características participativas e de cunho emancipatório, por seguir os objetivos de inclusão social de seu público-alvo:

A avaliação de participação emancipatória é compreendida como um processo participativo de construção e acompanhamento conjunto de uma proposta de trabalho em direção ao atendimento das necessidades individuais e coletivas expressas pelos seus participantes. Propicia a seus integrantes partilhar suas preocupações, buscar soluções conjuntas, desenvolver sua auto-estima, habilidades e capacidades para conquistas seus direitos de cidadania e de vida com dignidade. (BARREIRA, 2000, p. 93-94)

A avaliação participativa inclui todos os sujeitos envolvidos na operacionalização do SUAS ou, no caso específico dos serviços, os profissionais e usuários. A riqueza das discussões está no fato de que cada sujeito possui um olhar diferenciado para a mesma ação dependendo do lugar em que se situa. Entretanto, para sua realização são necessárias informações qualificadas e relevantes.

A informação, imprescindível para a realização do monitoramento e avaliação, também ganhou destaque com a NOB/SUAS/2012, a partir da definição de diretrizes para a concepção dos sistemas de informação no SUAS, sendo elas: compartilhamento da informação na esfera federal, estadual e municipal e entre todos os atores do SUAS - trabalhadores, conselheiros, usuários e entidades; compreensão de que a informação no SUAS não se resume à informatização ou instalação de aplicativos e ferramentas, mas afirma-se também como uma cultura a ser disseminada na gestão e no controle social; disponibilização da informação de maneira compreensível à população; transparência e acessibilidade; construção de aplicativos e subsistemas flexíveis que respeitem as diversidades e particularidades regionais; e, interconectividade entre os sistemas.

Desde a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2004, a informação, o monitoramento e a avaliação são institucionalizados, a partir da criação de uma secretaria específica para este fim, representando grande avanço na

área e o incentivo a Estados e municípios incorporarem estes instrumentos também em seu âmbito de atuação. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI – foi colocada no mesmo patamar das outras secretarias do MDS: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, e Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – SAIP.

Para Vaitsman e Paes-Sousa (2011, p. 23), a institucionalização da avaliação na assistência social significou maior profissionalização da gestão, porém, reflete os tradicionais conflitos entre as esferas técnicas e políticas, uma vez que a avaliação de políticas e programas públicos é "uma atividade exercida em um terreno atravessado pela política, onde os estudos extrapolam o simples âmbito da produção do conhecimento." Afirmam ainda que embora seja uma pesquisa aplicada às políticas públicas fazem parte das disputas políticas do setor avaliado e da política pública de modo geral.

Segundo Vaitsman e Paes-Sousa (2011), o processo de institucionalização da avaliação na área da assistência social em âmbito federal dependeu de um conjunto de condições, entre eles, citam: a decisão política de implantar um sistema de avaliação com alocação de recursos financeiros, físicos e humanos e, ainda, a cooperação entre os membros da organização. Assim, para a institucionalização da avaliação foi necessário o compartilhamento de dados gerenciais sobre os programas, dados físico-financeiros, informações, conhecimentos e contatos dos municípios.

A gestão da informação foi criada com o objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS e engloba a:

[...] gestão dos dados e dos fluxos de informação do SUAS com definição de estratégias referentes à produção, armanejamento, organização, classificação e disseminação de dados por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo padrão nacional e eletrônico (NOB/SUAS/2005, p. 128)

A forma de operacionalização da gestão da informação é procedida pela REDE SUAS - sistema de informação do SUAS, a qual tem como objetivos:

- automatização dos processos de gestão, controle social e financiamento da política de assistência social;
- favorecimento do melhor desempenho da política em todo o território nacional, como prevista pela LOAS;
- produção da informação qualificada e relevante para a geração de estratégias, valendo-se de sua utilidade nos diversos campos e para os diversos atores, como forma de escapar da zone de desconhecimento que sustentam a participação e assola historicamente a área;

- participação de todos os envolvidos pela ação da política de assistência social, facilitando seus relacionamentos, demandas e ações, associando funcionalidades da tecnologia da informação;
- introdução de metodologias de organização e uso de informação (volume e qualidade) para a cidadania participativa;
- produção de conhecimento, incrementando não só as ações, mas o estoque dos saberes e, consequentemente, fornecendo elementos para o *empowerment* dos atores envolvidos. (JUNIOR; LIMA; TAPAJÓ; BARRETO, 2007, p. 90-91)

A Rede SUAS configura-se como uma das estratégias do MDS à modernização da administração da política de assistência social e, além disso, como um mecanismo que possibilita maior transparência das ações e dos recursos públicos destinados à área. Os diferentes aplicativos englobam as informações sobre os programas, projetos, serviços e benefícios, bem como a aplicação dos recursos de cofinanciamento e a prestação de contas. Vejamos a descrição sucinta de cada um deles:

SUASweb (acessado por municípios e Estados): disponibiliza o Plano de Ação (planejamento das ações co-financiadas) e o Demonstrativo Sintético Físico Financeiro (prestação de contas por meio eletrônico) e informações gerenciais;

GeoSUAS (Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS): Sistema totalmente aberto à população através da rede mundial de computadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações a respeito das ações e programas mantidos pelo MDS e variáveis socioeconômicas, ampliando a possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões;

InfoSUAS (Sistema de Informações de Repasses de Recursos): Sistema com acesso livre e interface web que disponibiliza informações sobre os valores transferidos para os municípios, bem como sobre a previsão de atendimento dos serviços. É um sistema-espelho das operações do SUASweb e dos sistemas de gestão financeira;

CadSUAS (Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social): Sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos de assistência social, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. O aplicativo observa o aspecto corporativo entre os aplicativos da Rede SUAS, recebendo e entregando dados;

SigSUAS (Sistema de Gestão do SUAS): Sistema que tem como objetivo a coleta, junto aos Estados e municípios, de mais dados sobre a execução física e financeira praticada por esses. Nesse sistema, os gestores municipais e estaduais poderão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS, com dados vinculados ao atendimento da rede prestadora de serviços socioassistenciais. Esses dados subsidiarão a emissão de relatórios consolidados anuais para aprovação junto aos conselhos municipais, CNAS e o MDS e resultará no Relatório de Gestão;

SISFAF (Sistema de Transferências Fundo a Fundo): Sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais. Operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o SIAFI. Toda a base de dados de pagamentos está disponível no sistema InfoSUAS;

SIAORC (Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS) Específico para gestão orçamentária do recurso gerido pelo DFNAS. O sistema interage com o SISFAF e é alimentado pelos dados exportados do SIAFI que, após o devido tratamento, são atualizados tanto no SIAFI como o SISFAF;

SISCON (Sistema de Gestão de Convênios): É o sistema da Rede SUAS responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas;

SICNASweb (Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social): Sistema que processa as operações referentes ao escopo do Conselho Nacional de Assistência Social também integra a Rede SUAS e foi desenvolvido sob os novos parâmetros do SUAS e para atender ao novo fluxo de procedimentos do Conselho definido em suas duas últimas gestões. É composto de módulos web que permitem o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados. Outros módulos que compõem o novo SICNASweb: protocolo, cadastro, análise e publicação. (JUNIOR; LIMA; TAPAJÓS; BARRETO, 2007, p. 96-97)

Atualmente, estão disponíveis no site do MDS¹⁸ sistemas destinados ao acompanhamento e monitoramento dos programas e serviços cofinanciados pelo governo federal, são eles: BPC na escola (programa de acompanhamento e monitoramento ao acesso e à permanência de pessoas com deficiência nas escolas), Sisjovem (oferece informações detalhadas e consolidadas sobre a execução deste serviço socioeducativo), sistema de registro mensal de atendimentos dos CRAS e CREAS e sistema de demonstração de implantação dos serviços executados por equipes volantes 2012. Há ainda o SAA (sistema de autenticação de usuários).

Apesar de a rede SUAS privilegiar as metas e os dados quantitativos é indiscutível a sua importância para a gestão e operacionalização da política de assistência social. Ademais, na medida em que as informações são disponibilizadas para toda a população pode favorecer o controle social e ampliar as discussões sobre a destinação dos recursos públicos. Por fim, e longe de esgotar este tema, a produção sistemática de informações que ganhou relevância com a Rede SUAS pode ser considerada o ponto de partida para o monitoramento e avaliação da política de assistência social, tendo em vista a relação de interdependência entre informação, monitoramento e avaliação na gestão do SUAS.

No terceiro capítulo, são descritos os principais marcos legais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e, particularmente, a institucionalização de sua avaliação e monitoramento em âmbito nacional, ou seja, as diretrizes da sua execução e como está sendo organizado no âmbito do MDS. No próximo capítulo, é analisada a primeira experiência de avaliação e monitoramento do SUAS no estado do Paraná, a partir da visão dos profissionais da região de Guarapuava e, por fim, os principais desafios para o estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento do SUAS que se destacaram na pesquisa de campo.

¹⁸ <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/sistemas> - acesso em 14/04/2013.

5 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS NO PARANÁ SEGUNDO OS OPERACIONIZADORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO DE GUARAPUAVA

Neste capítulo ocorrerá a análise dos dados coletados a partir dos documentos consultados e, principalmente, das entrevistas realizadas, conforme os critérios já discutidos na introdução deste trabalho. Para isso, em um primeiro momento, discorre-se sobre a construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social no estado do Paraná e na região de Guarapuava e, em um segundo momento, é analisado o processo de monitoramento, avaliação e habilitação do SUAS no estado e, a partir disto, em que medida este processo desencadeou uma discussão sobre a necessidade do estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento da política de assistência social na região de Guarapuava.

5.1 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ

O Estado do Paraná implantou os preceitos legais da Assistência Social de modo articulado com os demais níveis e instâncias constitutivas desta política, participado do processo histórico na esfera nacional e local. Segundo Silveira e Battini (2003, p. 41), no Paraná, o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social “[...] foi construído na trajetória de lutas entre atores diversos, em defesa de interesses por eles representados, inscritos nos espaços constitutivos da relação entre Estado e Sociedade Civil”. Entre as diferentes forças, as autoras citam: secretarias de estado, grupos movimentistas, entidades prestadores de serviços igrejas, organizações não governamentais, conselhos profissionais, fóruns populares e de políticas sociais setoriais, os quais incidem sobre os espaços públicos e privados de decisões no Estado.

Silveira e Battini (2003) localizam quatro grandes marcos da organização da política de assistência social no Estado do Paraná desde a aprovação da LOAS em 1993, quais sejam: 1º marco: mobilização e organização da sociedade civil e de órgãos governamentais; 2º marco: o trânsito da assistência social – de programa governamental para política pública; 3º marco: caminhos e descaminhos na consolidação da assistência social como política pública; e, 4º marco: reconstruindo a esfera da assistência social como política pública. Incluímos aqui

um 5º marco, referente ao momento atual, com início em 2011 com a mudança do governo estadual. Vejamos os principais aspectos de cada período¹⁹.

O **primeiro marco**: mobilização e a organização da sociedade civil e de órgãos governamentais para a aprovação e implementação da LOAS, no Paraná, envolve tanto a sensibilização e a divulgação da LOAS, quanto os esforços em reafirmar o dever do executivo na implementação da referida Lei. Antes mesmo da aprovação da LOAS, o Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região destacou-se como entidade não governamental e representante de trabalhadores por ter iniciado a discussão dos projetos de lei como um encaminhamento conjunto dos conselhos no Brasil, participando inclusive de frentes de trabalho (parlamentar, popular e institucional). Após a aprovação da LOAS foram realizados encontros regionalizados para capilarizá-la no Estado, organizados pela representação da LBA/PR. Neste momento, a secretaria responsável pela assistência social no Paraná enfatizava a política da criança e do adolescente.

No **segundo marco** o Estado assume a implementação da LOAS no Paraná, transitando da assistência social enquanto programa governamental para o estatuto de política pública. Em 1994 iniciou-se a rearticulação interinstitucional através de um Grupo de Trabalho (GIT) formado por representas governamentais e não governamentais que retomou o processo de implementação da LOAS. O GIT voltou-se a constituição de alianças com forças e interesses diversos, promovendo encontros, seminários, palestras e oficinas de qualificação e sensibilização e, especialmente, a regionalização de espaços públicos (mapeamento e divisão do Estado em 12 microrregionais).

Em novembro de 1994, foi criado o Fórum Estadual da Assistência Social – FOREAS, definido como espaço plural, de organização livre, com a participação de associações, instituições, órgãos governamentais e não governamentais. Neste espaço foram debatidas, em 1995, as propostas de lei de criação do Conselho e do Fundo Estadual da Assistência Social. Ressalta-se a perspectiva de regionalização adotada no Estado desde o momento de implementação da LOAS com debates e discussões em nível regional e Estadual.

No **terceiro marco**: caminhos e descaminhos na consolidação da assistência social como política pública, destaca-se a criação e consolidação de instâncias do sistema descentralizado e participativo da assistência social, conselho, plano e fundo estadual. Destaca-se ainda a criação da Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família – SECR

¹⁹ O primeiro, segundo e terceiro marco tem como única referência o texto de Silveira e Battini (2003).

– que passou a coordenar a política, padronizando e segmentando os programas em nível estadual e ainda possuindo tendência de comando linear e centralizador.

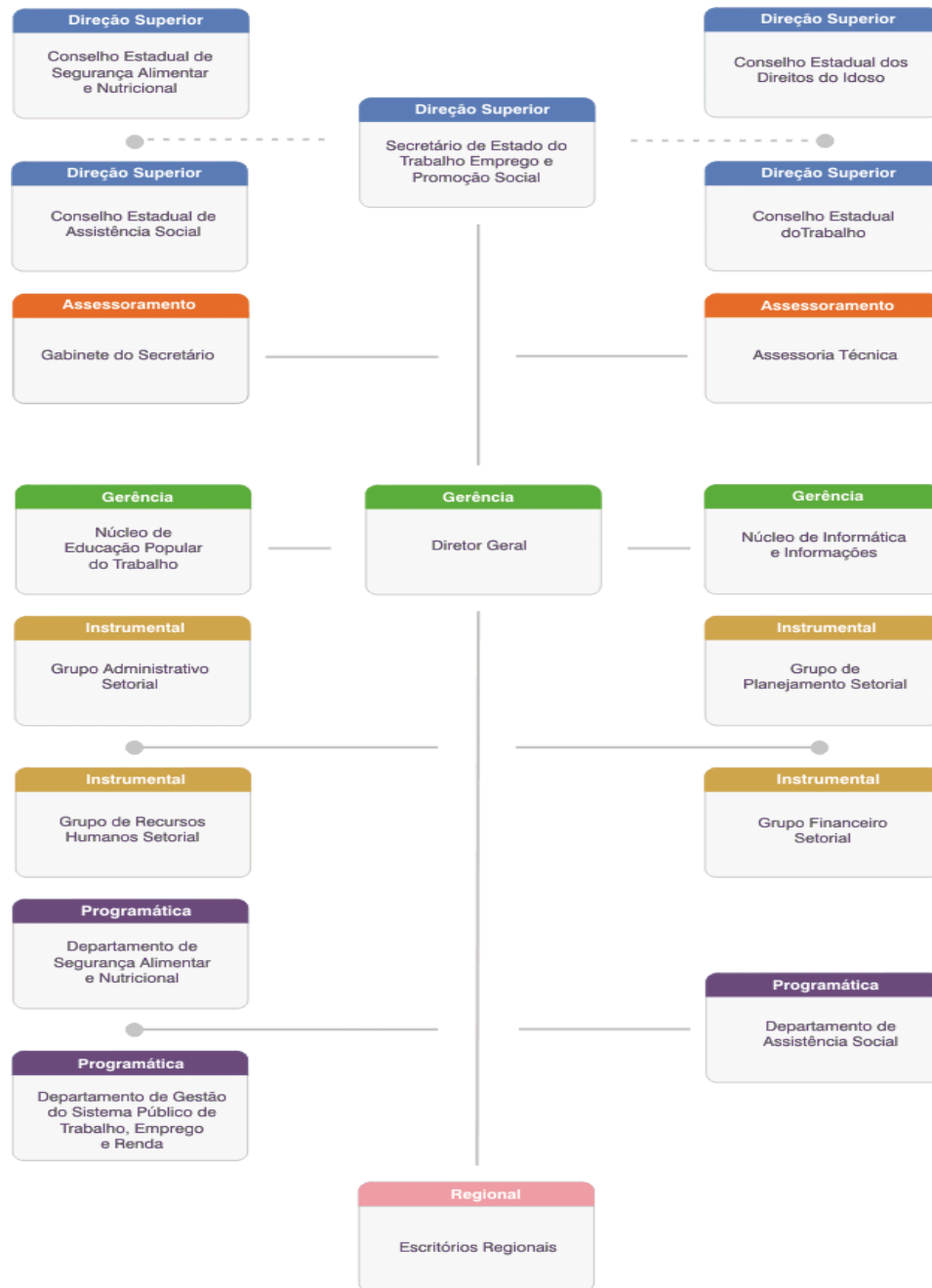
A I Conferência Estadual de Assistência Social do Paraná foi realizada em 1995, sendo que a centralidade das discussões recaiu sobre a representação paritária no Conselho. Já o Conselho e o Fundo Estadual de Assistência Social foram criados pela Lei n.11.362 de 12 de abril de 1996. Em 1996, também ocorreram capacitações, encontros, cursos, assembléias e orientações para os municípios elaborarem o diagnóstico e seus planos municipais de assistência social, assim como para agregar qualidade para a política de assistência social.

Ressalte-se que neste período, como visto anteriormente, em nível federal ocorre a criação do Programa Comunidade Solidária que enfatizava ações pontuais e focalizadas em ‘bolsões de pobreza’ e esta estratégia foi também assumida pelos estados, convivendo com o processo de implementação da LOAS.

O **quarto marco**: reconstruindo a esfera da assistência social como política pública tem início com a reestruturação da secretaria responsável pela área. Entre janeiro/2003 e junho/2011, a coordenação da assistência social foi da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP)²⁰. Esta secretaria tinha como objetivo desenvolver e administrar as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e trabalho, emprego e renda e estava organizada conforme o organograma 01:

²⁰ A SETP foi criada pela Lei nº 13.986 de 30/12/2002.

Organograma 1 – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (Dez/2002-Jun/2011).



Fonte: www.setp.pr.gov.br/institucionalizacao/organograma - acesso: 29/06/2009.

Conforme o organograma, a SETP era estruturada em direção superior (formada pelo secretário e conselhos de direitos), assessoramento (de gabinete e técnico), gerência (incluindo diretor geral, núcleo de informática e núcleo de educação popular do trabalho), instrumental (grupo administrativo, de planejamento, financeiro e de recursos humanos), programática (departamentos de segurança alimentar e nutricional, assistência social e trabalho, emprego e renda) e regional (formada pelos escritórios regionais).

Ademais, torna-se ainda mais evidente a perspectiva de regionalização adotada no Estado. A assistência social organizou-se em microrregiões, ou seja, em 18 (dezoito) escritórios regionais da SETP, descritos como unidades político administrativas, distribuídos no Paraná conforme o mapa 01.

Mapa 1 – Escritórios Regionais da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (Dez/2002-Jun/2011).



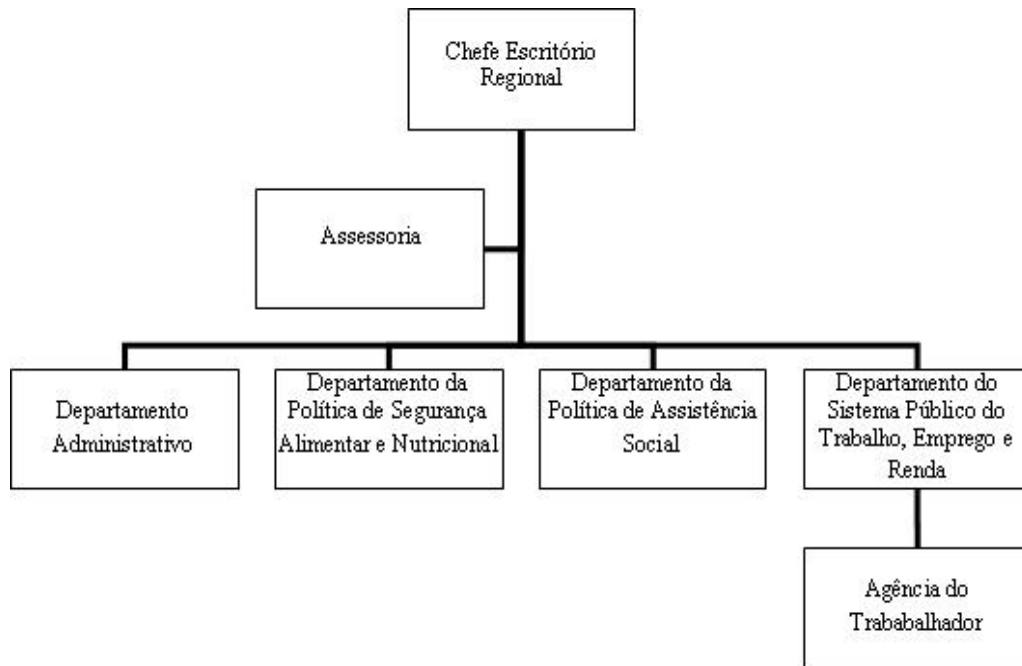
Fonte: IES: Sistema de Informação de Entidades Socioassistenciais: www.setp.pr.gov.br/ies – acesso em 20/06/2009.

Os Escritórios Regionais – E.R – eram responsáveis pela supervisão e o acompanhamento das ações da SETP, coleta de informações, articulação com órgãos ou entidades executoras das três políticas públicas citadas e pelo apoio a instituição de Conselhos/Comissões regionais ou municipais.

Contudo, havia dentro dos E.R dificuldade de integração entre as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar e trabalho, emprego e renda porque eram separados em departamentos, seguindo a estrutura da sede. Tal fato, sem dúvida, dificultava a articulação e o trabalho conjunto dos profissionais²¹. Observa-se o exemplo da organização do Escritório Regional de Guarapuava em 2009, no organograma abaixo:

²¹ Em 2009 realizei estágio supervisionado no Escritório Regional de Guarapuava.

Organograma 2 – Escritório Regional de Guarapuava da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (2009).



Organização: a autora

Outra dificuldade existente, inclusive apontada pelos municípios, era a divisão de responsabilidades com a Secretaria de Estado da Criança e Juventude (SECJ)²² porque gerava duplicidade de informações e orientações nos programas afetos a área da criança e adolescente. O principal questionamento era o comando único, uma das exigências do SUAS, que não era cumprido pelo Estado, mas exigido dos municípios.

Por outro lado, a SETP também não conseguiu concretizar o cofinanciamento via fundo a fundo, mas somente via convênios. Aliás, uma das críticas dos municípios aos cofinanciamentos está no fato de que a utilização dos recursos possui pouca ou nenhuma flexibilidade, ou seja, quando é liberado somente pode ser gasto na ação prevista. No caso do Estado em que o recurso é via convênios quando abre um edital, por exemplo, para custeio, os municípios se inscrevem para captação de recursos, porém, nem sempre é esta a necessidade concreta, mas como não é sempre que há cofinanciamento estadual eles se inscrevem da mesma forma²³.

²² A SECJ foi criada em 15 de agosto de 2007 (Lei n.15.604) e compreendia no seu âmbito de atuação as atividades concernentes a organização, a promoção, a coordenação, o desenvolvimento e a articulação da política estadual de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e o exercício de outras atividades correlatas.” (PARANÁ, 2007)

²³ Ressalta-se que a NOB/SUAS/2012 prevê que o co-financiamento do governo federal dos serviços socioassistenciais tipificados passe a ser em blocos, por níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Prevê ainda o co-financiamento para da gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. O que pode contribuir para que o município tenha flexibilidade na destinação dos recursos e definição de prioridades dentro do mesmo nível de proteção. (BRASIL/NOB/SUAS, 2012)

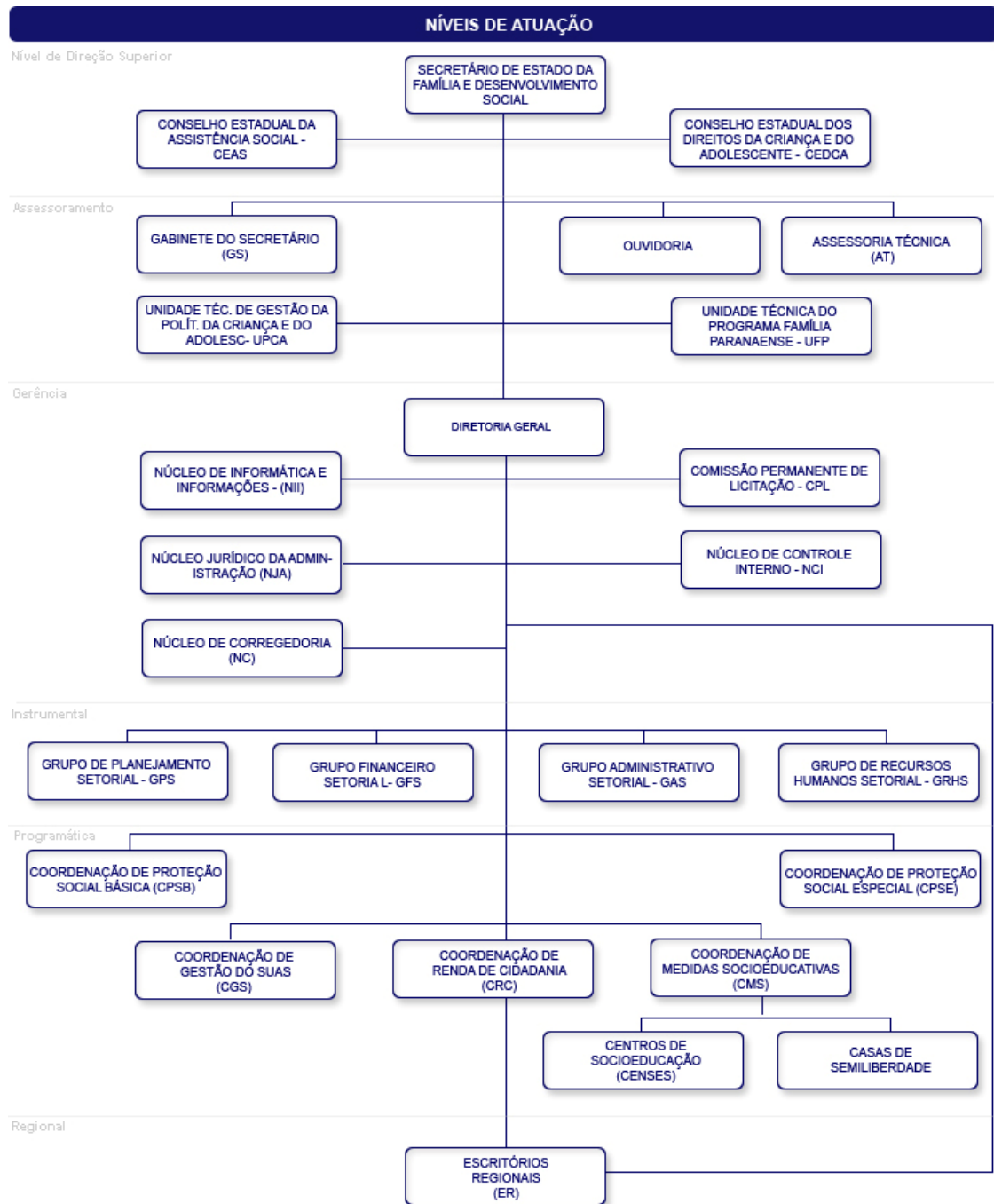
Em que pesem os impasses na gestão estadual, inclusive de falta de recursos humanos e estrutura de trabalho, principalmente nos escritórios regionais (como veremos adiante), havia por parte dos (as) profissionais a preocupação em organizar a gestão da política de assistência social nos municípios, o processo de monitoramento, avaliação e habilitação que será analisado no item 4.3 demonstra isso.

Finalmente, o **quinto marco** relaciona-se com a mudança de governo no Estado em 2011, momento em que a estrutura da SETP foi desmembrada. A Lei nº 16.840, de 28 de junho de 2011, alterou as suas finalidades e nomenclatura para Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS) responsável agora pelas políticas de trabalho, emprego e renda e segurança alimentar e nutricional. A partir desta lei a coordenação da política estadual de assistência social passou a ser de responsabilidade da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), reunindo as áreas da criança e adolescência e assistência social, na estrutura que era da Secretaria de Estado da Criança e Juventude (SECJ).

A SEDS foi estruturada em nível de direção superior (secretária e conselhos estaduais); assessoramento (gabinete, assessoria técnica, ouvidoria, unidade técnica de gestão da política da criança e do adolescente e unidade técnica do programa família paranaense²⁴); gerência (direção geral, núcleo de informática, núcleo jurídico, núcleo da corregedoria, núcleo de controle interno e comissão de licitação), instrumental (grupos de planejamento, financeiro, administrativo e de recursos humanos); programática (coordenações de proteção social básica e especial, coordenações de gestão do SUAS, renda e cidadania e medidas socioeducativas); e, regional (vinte e três escritórios regionais), conforme o organograma 02:

²⁴ O Programa Família Paranaense é um “Programa estratégico que tem como atribuição, articular as políticas públicas de várias áreas do Governo, visando o desenvolvimento, o protagonismo e a promoção social das famílias que vivem em maior situação de vulnerabilidade e risco no Paraná. Objetiva estabelecer uma rede integrada de proteção às famílias através da oferta de um conjunto de ações intersetoriais planejadas de acordo com a necessidade de cada família e das especificidades do território onde ela reside”. Disponível em: http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=604_aceso em 11/06/2013. Um fato interessante é que o sistema de monitoramento do programa ‘família paranaense’ incorpora informações das famílias cadastradas no cadastro único do governo federal – CadÚnico.

Organograma 3 – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS.



Fonte: Site da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS):

<http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=646> – acesso em 26/05/2013.

A SEDS incorporou as ações do SUAS procurando manter a estrutura da Secretaria da Criança e Juventude. Ademais, ampliou os escritórios regionais para vinte e três (23), os quais permaneceram com as atribuições de assessoramento aos municípios, conforme:

Mapa 2 – Escritórios Regionais da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS)



Fonte: Site da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS):
<http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=526> – acesso em 26/05/2013.

Entretanto, no que se refere a programas e projetos em âmbito estadual, o Governo do Estado do Paraná criou programas de governo paralelos aos serviços, programas e projetos pactuados em âmbito nacional e previstos no SUAS e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, como podemos observar na seguinte entrevista:

O Estado geralmente cria programas de governo, e o programa de governo mudou o governo o programa acaba com o governo. E este cofinanciamento não precisaria ser via programa de governo e sim como o SUAS repassa, o governo federal repassa, contínuo. E daí nós não precisamos inventar o que já está inventado, porque o Família Paranaense que é o carro chefe agora do Estado, na verdade é o PAEF e o PAIF que a gente faz, só muda o nome, era só repassar via piso ou proteção como o governo federal está fazendo. Então tu tens mais isso que sobrecarrega o município porque você tem a demanda do teu serviço e aí você tem que dar conta de um programa de governo de Estado para você poder acessar o recurso que ele poderia repassar piso a piso²⁵. Eu diria que o Estado ainda não se organizou porque quando se criou o SUAS o que eles diziam: normatizar e padronizar os serviços a nível nacional, aí porque os Estados não se adequaram? Eles estão na contra-mão do SUAS porque daí cada Estado tem seu programa de governo. (M.4)

Com isso, são muitos os impasses para a concretização do SUAS também em nível estadual que vão desde a nomenclatura da secretaria à criação de programas de governo, a dificuldade de cofinanciamento via fundo a fundo e, ainda, o repasse focalizado via convênios: “[...] não existe este cofinanciamento escalonado lá: MDS, governo do

²⁵ A entrevistada, ao dizer repasse piso a piso, refere-se aos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social, ou seja, fundo a fundo.

Estado, governo municipal. Está um direcionamento de políticas de governo... não é políticas de Estado. É políticas de governo, hoje está ai, amanhã já não tem mais. (M.2)”

No que se refere ao monitoramento e avaliação, enquanto na extinta SETP havia um processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal que envolvia toda a gestão da política, mesmo que pontual, neste momento, a gestão estadual volta-se para o monitoramento somente para os programas de governo, conforme podemos identificar na seguinte fala:

[...] hoje o que está sendo mais monitorado e avaliado é o programa que é inserido no município. Hoje, por exemplo, a família paranaense, então veio para o município o programa e agora eles vão acompanhar, mas eu digo assim a política em si devido a falta de profissionais decaiu este monitoramento. (M.5)

Neste aspecto, a gestão estadual privilegia o monitoramento dos programas criados pela atual gestão, que, segundo as profissionais entrevistadas, possuem a mesma configuração dos serviços previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, porém, possuem nomenclatura diferente e ainda exigem esforços adicionais dos municípios.

Todavia, conforme consta na NOB/SUAS/2005, cabe aos estados a instalação e coordenação de sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da assistência social, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais e validado pelo sistema federal.

Isto demonstra que há deficiências na articulação entre os entes federados no SUAS. Porém, este fato também está relacionado com a questão da divisão de competências federativas, conforme afirma Afonso (2007), esta divisão ocorreu mais de circunstâncias do que de um planejamento ordenado, por isso crescem as distorções e os desequilíbrios em responsabilidades que extrapolam o nível local de governo.

Por fim, torna-se evidente que o órgão gestor estadual reproduziu, historicamente, práticas institucionais tradicionais. Inclui-se, neste aspecto, o primeiro damismo²⁶ na condução da política, as diferentes nomenclaturas e a instabilidade da secretaria responsável pela área em cada mudança de governo, as dificuldades financeiras e técnicas de assessoramento aos municípios e as dificuldades de articulação da política de assistência social com outras políticas públicas e também com as outras esferas de governo.

²⁶ Esta afirmação será demonstrada no item a seguir sobre a região de Guarapuava, onde 70% dos municípios são conduzidos por primeira dama.

5.1.1 A Região de Guarapuava

Segundo dados do IPARDES (2004), a macrorregião centro-sul do Estado do Paraná abrange vinte e nove municípios e possui três microrregiões denominadas: Guarapuava com dezoito (18) municípios, Pitanga com cinco (05) municípios e Palmas com seis (06) municípios. No que se refere especificamente a microrregião de Guarapuava, a atual secretaria responsável pela área da assistência social – SEDS - possui três escritórios regionais neste território, localizados em Pitanga, Guarapuava e Laranjeiras do Sul; além disso, cinco²⁷ municípios pertencem ao escritório regional de Pato Branco.

Fiuzza (2005), em seu estudo sobre a implementação da LOAS na região de Guarapuava, relata que a Secretaria de Estado do Planejamento dá autonomia às demais secretarias para dividir, organizar e estruturar suas regionais, desde que observem os parâmetros da Lei n.8485/97, os quais se referem a indicação precisa dos objetivos a serem atingidos e a inexistência de instrumento estrutural disponível; a impossibilidade ou inconveniência de atribuição de atividades, pelo seu volume ou natureza, à unidade já existente; a existência de recursos financeiros para custeio; a existência de arrazoado técnico demonstrativo do campo funcional a ser atendido; a avaliação realista das possibilidades de publicidade ou superposição com iniciativas existentes; a análise das repercussões da iniciativa perante as unidades existentes; a consideração às possibilidades de fusão de unidades existentes. Para a autora, este fato gera instabilidade na preservação das regionais a cada mudança de gestão governamental.

Esta instabilidade pode ser exemplificada com o que ocorreu com o escritório regional de Guarapuava, na mudança de governo no ano de 2011, uma vez que a extinta SETP tinha como área de abrangência vinte e um (21) municípios²⁸. Entretanto, com a ampliação dos escritórios regionais pela SEDS foi criado um escritório regional em Laranjeiras do Sul, com isso, os municípios desta região foram distribuídos em dois escritórios.

²⁷ Palmas, Mangueirinha, Honório Serpa, Coronel Domingos Soares e Clevelândia pertencem ao escritório regional de Pato Branco.

²⁸ Os municípios da região de Guarapuava da extinta SETP eram: Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândói, Cantagalo, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Laranjal, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Palmital, Pinhão, Porto Barreiro, Prudentópolis, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Turvo e Virmond. Informamos que no ano de 2010 o município de Pitanga também passou a fazer parte do escritório regional de Guarapuava, porém, como o processo de monitoramento já havia iniciado e sendo este o foco deste trabalho, consideramos apenas os 21 municípios que pertenciam à região deste o início do processo.

Diante disso, este trabalho delimitou a pesquisa de campo nos dez municípios que pertencem, atualmente, ao escritório regional de Guarapuava, são eles: Campina do Simão, Candói, Cantagalo, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Pinhão, Prudentópolis, Reserva do Iguaçu e Turvo. Juntos, estes municípios, somam uma população de 312.380 mil habitantes, destes 222.342 vivem na área urbana e 90.048 na área rural, como podemos observar no quadro 02:

Quadro 2 – População Censitária da região de Guarapuava em 2010 em relação ao tipo de domicílio.

Município	Tipo de Domicílio		Total
	Urbano	Rural	
Campina do Simão	1.388	2.688	4.076
Candói	7.026	7.957	14.983
Cantagalo	8.509	4.443	12.952
Foz do Jordão	3.937	1.493	5.420
Goioxim	1.756	5.747	7.503
Guarapuava	152.993	14.335	167.328
Pinhão	15.317	14.891	30.208
Prudentópolis	22.463	26.329	48.792
Reserva do Iguaçu	3.905	3.402	7.307
Turvo	5.048	8.763	13.811
Total	222.342	90.048	312.390

Fonte: IPARDES/IBGE – cadernos municipais. Disponível em:
http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30
 Organização: a autora.

Conforme o quadro 02, grande parte dos municípios, ou seja, 70% é de pequeno porte 01, enquanto que 20%, é de pequeno porte 02 e 10% de grande porte. Este dado demonstra que aproximadamente 75% da população da região de Guarapuava mora ou em município de pequeno porte 01 ou em município de grande porte, o que interfere diretamente na vida das pessoas que estão vivendo em contextos diversos, com situações de risco e vulnerabilidade diferentes.

Identifica-se também que 50% dos municípios possuem maior quantidade de população na área rural, o que demonstra que, comparada com outras regiões do estado do Paraná, possui reduzido grau de urbanização. Além disso, a região apresenta baixo adensamento populacional, sendo uma das áreas menos populosas do estado. (IPARDES, 2005)

Apesar da heterogeneidade e das particularidades dos municípios algumas características são comuns, principalmente, quanto a história de ocupação e organização do espaço em grandes propriedades rurais e, com isso, as características de sociedade tradicional, patriarcal e latifundiária.²⁹ (IPARDES, 2005).

A base produtiva da região é a agricultura, principalmente a produção de milho, soja, trigo e batata. Quanto à pecuária, a maior participação da região está em ovinos e caprinos. Destaca-se a elevada concentração de terra refletida no índice Gini³⁰ de 0,796 que é superior a média estadual de 0,770.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M³¹ de todos os municípios da região está abaixo da média do Estado do Paraná (0,787), por exemplo, dos 399 municípios do estado, Goioxim (0,680), Cantagalo (0,696) e Foz do Jordão (0,689) estão, respectivamente, nas posições 375, 371 e 363 no *ranking* estadual. Apenas Guarapuava (0,773) encontra-se próxima da média do estado³².

Além disso, dados do IPARDES (2005) demonstram que a região centro-sul concentra a maior parte dos municípios pobres do Paraná. Entre os dez municípios pesquisados, a média de municípios cuja proporção de famílias com renda familiar mensal *per capita* é de até 1/2 salário mínimo, ou seja, a taxa de pobreza, é de 43,3%. Goioxim possui mais da metade da população (55%) nesta situação, estando entre os dez municípios mais pobres do estado. O único município que registra taxa de pobreza próxima a média estadual é Guarapuava (24,8%), o que o difere dos demais.

Em relação às famílias em extrema pobreza, ou seja, famílias que sobrevivem com renda familiar *per capita* abaixo de setenta reais (R\$70,00) mensais, na região de Guarapuava 6% das famílias estão nesta situação e, ainda, há municípios que este número corresponde a 15% e 14% da população total, conforme informações do quadro 03:

²⁹ Dados do IPARDES (2005) demonstram que em 2000 o Centro-Sul abrigava uma das mais elevadas proporções de população rural do Paraná, 11,7%. Esta situação é reforçada também pelo elevado número de assentamentos rurais (34% das famílias assentadas no Estado) e áreas indígenas (62%).

³⁰ Quanto mais perto de 1 maior a concentração de terra. No Brasil, o índice gini é de 0,872 (IBGE/CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

³¹ O IDH-M é um índice construído com o objetivo de medir o desenvolvimento humano a partir dos fatores educação, saúde e renda.

³² Dados do ano de 2000, disponíveis no site do IPARDES: http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/idh_estados.pdf – acesso em 16/06/2013.

Quadro 03 – Famílias em extrema pobreza na região de Guarapuava em 2010.

Município	População total do município		Famílias em extrema pobreza	
	Nº	%	Nº	%
Campina do Simão	4.076	100%	580	14,2%
Candói	14.983	100%	1.694	11,3%
Cantagalo	12.952	100%	817	6,3%
Foz do Jordão	5.420	100%	546	10,1%
Goioxim	7.503	100%	1.183	15,8%
Guarapuava	167.328	100%	5.132	3,1%
Pinhão	30.208	100%	3.326	11,0%
Prudentópolis	48.792	100%	3.537	7,2%
Reserva do Iguazu	7.307	100%	1.047	14,3%
Turvo	13.811	100%	958	6,9%
Total	312.390	100%	18.820	6,0%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (s/d)
Organização: a autora.

Considerando que em 50% dos municípios a população rural é maior que população urbana, a extrema pobreza também acompanha este movimento, pois, 61,7% das famílias em extrema pobreza residem na área rural. Reflexo, também, do número limitado de serviços nesta área, o que dificulta o acesso das famílias as políticas públicas, de um modo geral e, particularmente, aos serviços da política de assistência social. Observam-se os dados no quadro 04:

Quadro 4 – Famílias em extrema pobreza na região de Guarapuava em 2010 em relação ao tipo de domicílio.

Município	Famílias em extrema pobreza		Famílias em extrema pobreza em relação ao Tipo de Domicílio			
			Urbano		Rural	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Campina do Simão	580	100%	43	7,4%	537	92,6%
Candói	1.694	100%	373	22,0%	1.322	78,0%
Cantagalo	817	100%	414	50,7%	403	49,3%
Foz do Jordão	546	100%	367	67,2%	179	32,8%
Goioxim	1.183	100%	44	3,7%	1.139	96,3%
Guarapuava	5.132	100%	4.250	82,8%	882	17,2%
Pinhão	3.326	100%	654	19,7%	2.671	80,3%
Prudentópolis	3.537	100%	606	17,1%	2.931	82,9%
Reserva do Iguaçu	1.047	100%	374	35,7%	673	64,3%
Turvo	958	100%	96	10,0%	862	90,0%
Total	18.820	100%	7.221	38,3%	11.599	61,7%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (s/d)

Organização: a autora.

Por outro lado, segundo dados do MDS (s/d) em abril 2013 o número de famílias da região de Guarapuava cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) era de quarenta e cinco mil, cento e cinquenta e oito (45.158). Destas, vinte e quatro mil, seiscentos e sessenta e oito (24.668) são famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que corresponde a 54,6% das famílias cadastradas, isto demonstra que nem todas as famílias elegíveis estão sendo atendidas.

Segundo informações disponíveis no documento ‘macro-região centro-sul’ do IPARDES (2000), Guarapuava é o município mais urbanizado e pólo regional e, ademais, assegura oferta, ainda que insuficiente, de empregos e serviços. Este município, além da forte presença de atividades do setor terciário, possui um perfil industrial diversificado e concentra este tipo de ocupação na região, tendo como principal segmento da indústria a produção madeireira.

As informações apresentadas acima demonstram algumas das particularidades da região de Guarapuava de predominância de municípios pequenos, com grandes propriedades rurais e concentração de terra, baixo IDH-M e alta taxa de pobreza e extrema pobreza, principalmente na área rural. Diante disso, é evidente a necessidade de

políticas de proteção social estruturas e articuladas, entre elas, a política de assistência social para atendimento de quem dela necessitar.

No que se refere à organização da política de assistência social na região de Guarapuava, após a promulgação da LOAS em 1993, como visto no processo de implementação da política no Paraná, ocorreu a sensibilização e a divulgação da LOAS no estado através de encontros regionalizados. Fiuza (2005) destaca:

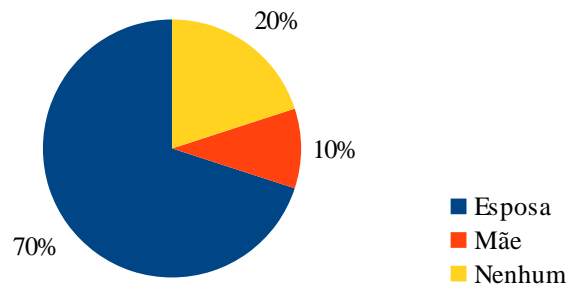
- Um evento realizado no dia 08 de agosto de 1994 no Escritório Regional da secretaria responsável pela área;
- Um Encontro micro-regional que aconteceu no dia 28 de agosto de 1994, na Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, na cidade de Guarapuava;
- A criação do Grupo micro-regional da LOAS, que era composto por 18 municípios da região de Guarapuava e 10 municípios da região de União da Vitória;
- A criação do Fórum Regional de Assistência Social da região de Guarapuava – FORMIGAS.
- A realização, em 1996, do 1º Curso de Capacitação sobre Diagnóstico e Plano de Ação para a área da assistência social; e,
- A realização da 1ª Conferência Regional de Assistência Social, na cidade de Guarapuava em 1996.

O processo de implementação da LOAS na região de Guarapuava foi gradual. Segundo Fiuza (2005), a criação das leis municipais ocorreu entre 1995 e 1998. Enquanto que os Conselhos Municipais e os Fundos Municipais de Assistência Social foram criados, em sua maioria, no segundo semestre de 1995. Contudo, apesar dos avanços no campo formal possibilitaram o planejamento dos serviços e o acesso a recursos de outras esferas de governo, a política de assistência social na região continuou a reproduzir ações caritativas e de cunho filantrópico.

No que se refere à organização da política de assistência social, atualmente, apesar de todos os municípios possuírem secretaria específica para a área, 30% ainda reproduzem nomenclaturas que não correspondem com as normativas do SUAS, vinculados a

expressão Promoção Social e Bem Estar Social.³³ Além disso, a maioria das secretárias municipais de assistência social (80%) possuem vínculo de parentesco com o prefeito, como se pode observar no gráfico 01:

Gráfico 1 – Secretárias Municipais de Assistência Social da região de Guarapuava/PR, quanto ao Vínculo de Parentesco com o Prefeito.



Fonte: Escritório Regional de Guarapuava/PR.
Organização: a autora.

Considerando que na área da assistência social convive uma visão tradicional vinculada à ajuda e uma visão moderna vinculada a direito social, a gestora pode reforçar uma ou outra visão, conforme a sua percepção ideopolítica. Por isso, este cargo, apesar de ser político, deve ser também técnico, porque interfere na operacionalização da assistência social. Sabe-se que, atualmente, o fenômeno do primeiro damismo, historicamente construído na área, tem apresentado características diferenciadas devido ao estágio de implementação do SUAS que exige gestoras técnicas e profissionalizadas.

Quanto ao nível de gestão do SUAS, todos os municípios estão na gestão básica, o que demonstra capacidade gerencial parcial dos municípios na implementação da política de assistência social, pois, neste nível os municípios assumem responsabilidades de estruturar a proteção social básica mediante ações de caráter preventivo nos CRAS e de estruturar os benefícios socioassistenciais. Enquanto que a gestão plena exige estrutura operacional mais ampla porque o município assume também responsabilidades com a proteção social especial, assumindo gestão total da política.

Reflexo do nível de gestão básica são os equipamentos do SUAS. Segundo dados do CadSUAS (2013), a região de Guarapuava conta com treze (13) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Com exceção de Guarapuava que possui quatro

³³ Informação repassada por profissional do escritório regional de Guarapuava em 27/06/2013.

unidades, os demais municípios possuem uma unidade, todas instaladas entre 2006 e 2011. Quanto ao número de Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS há cinco (05) unidades, sendo uma em cada município: Cantagalo, Guarapuava, Pinhão, Prudentópolis e Reserva do Iguaçu. Os CREAS foram instalados entre 2006 e 2010. Há ainda cadastrado no CadSUAS (2013), um Centro de Desenvolvimento da Infância e do Adolescente, no Turvo, com data de instalação de 2009 e um Centro de Referência da Criança e do Adolescente em Cantagalo, criado em 1986. Segundo informações do escritório regional da SEDS está em fase de construção um centro de juventude em Prudentópolis e o município de Guarapuava encaminhou projeto, por isso, está aguardando análise do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente.

Contudo, se for destacada a rede de serviços socioassistenciais do município de Guarapuava, por exemplo, identifica-se que as entidades e instituições filantrópicas executam, exclusivamente, serviços na área da assistência social. Por exemplo, serviço de acolhimento institucional para idosos, casa de passagens (albergue), serviços de atendimento a pessoas com deficiência (intelectual e física) são realizados somente por entidades beneficentes. Além disso, há demandas descobertas em algumas áreas, como a ausência de local para acolhimento de mulheres em situação de violência e de acolhimento institucional de jovens e adultos com deficiência. Portanto, a rede socioassistencial é formada em maior número por instituições e entidades filantrópicas.

Diante do exposto, foram apresentadas, de forma sucinta, algumas particularidades dos municípios da região de Guarapuava, tanto no que se refere às características socioeconômicas, quanto o processo de implementação da política de assistência social. Descreve-se agora como se deu o processo de monitoramento e avaliação da gestão do SUAS nesta região.

5.2 – O PROCESSO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E HABILITAÇÃO MUNICIPAL DA GESTÃO DO SUAS NO ESTADO DO PARANÁ

O processo intitulado Monitoramento, Avaliação e Habilitação Municipal realizado no Paraná em 2009 e 2010, sob coordenação da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP, foi sendo estruturado desde a criação desta secretaria em 2003, quando se pensou em um sistema informatizado que possibilita-se a criação de uma base de dados com “[...] acesso diferenciado na visualização e no preenchimento das telas que compõem os instrumentos de gestão para o planejamento,

relatório, monitoramento e avaliação das ações (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 2). As informações eram acessadas por órgãos gestores, entidades e instituições prestadores de serviços na área.

Para Ferreira e Almeida (2007), o Núcleo de informática da SETP procurou modelar um conjunto de sistemas informatizados que pudessem evoluir, mantendo características básicas de forma a organizar uma base única para todos os instrumentos de gestão, de forma a permitir a manipulação e a comparação de dados. Esta perspectiva contribuiu para uma constante revisão dos dados do sistema e a incorporação de novos subsistemas³⁴.

As autoras apontam que os instrumentos de gestão – Plano Municipal de Assistência Social e Relatório de Gestão – já eram padronizados no Estado desde 2002 e passavam por revisões sistemáticas. Contudo, somente em 2006, tendo como referência as competências das Comissões Intergestoras Bipartites – CIBs, foi instituído o relatório de monitoramento e avaliação dos níveis de gestão que, juntamente com o subsistema de cadastro de entidades – CAD/SUAS e o mapa do SUAS/PR, formavam o SIPEAS/PR.

O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS foi formatado e operado seguindo as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, sendo que o ordenamento de subsistemas seguiam a padronização e pactuação realizadas sob direção do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, por meio da assessoria de informação. (COLIN; SILVEIRA, 2007)

Colin e Silveira (2007) afirmam que o sistema estadual estava em sintonia com o sistema nacional de informação e no centro havia uma nova cultura a ser impregnada na gestão e no controle social, fundamentada na modernização da administração pública relacionada com o exercício da democracia. Com isso, compreende-se que a implementação de sistemas de informação na política de assistência social acompanha a necessidade de modernização da administração pública, a partir da incorporação de mecanismo gerenciais para dar mais agilidade e eficiência na gestão e execução de ações e, ainda, o debate da democratização do Estado e da sociedade, presente deste a década de 1980, contribui para a os mecanismos gerenciais fossem adotados de forma subordinada ao exercício do controle social.

³⁴ O detalhamento do SIPEAS/PR e imagens dos aplicativos e abas estão disponíveis em: SETP/NUCLEAS. **Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS**. Caderno SUAS II. Curitiba, dez. 2007.

Segundo Ferreira e Almeida (2007), em 2006, o Paraná era o Estado brasileiro que mais possuía subsistemas para preenchimento dos instrumentos de gestão, o que poderia contribuir com a discussão de parâmetros com outros Estados. Além disso, as autoras reconhecem que o desenvolvimento do SIPEAS/PR era essencial para o reordenamento da política na ótica do SUAS e ainda possibilitava de forma concreta o planejamento, monitoramento, avaliação e prestação de contas, porém, faltava a definição de indicadores.

Paralelo a este movimento a Comissão Intergestora Tripartite – CIT publicou, em 15 de setembro de 2006, a resolução nº 05 reforçando a importância do sistema de informação para a política de assistência social. Esta resolução trata do pacto de aprimoramento da gestão estadual e do distrito federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)³⁵, constituindo-se como um compromisso assumido entre os gestores estaduais e do distrito federal visando a adequação de seus respectivos órgãos executivos para ao pleno exercício da gestão da assistência social. Ressalta-se que a celebração deste pacto é um dos requisitos para o recebimento de incentivos do governo federal pelos Estados e Distrito Federal. Entre as prioridades presentes na resolução para o biênio 2007/2008 estava a instalação do sistema estadual de informações, monitoramento e avaliação:

Art 12. Comporão o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal 2007/2008, como prioridades nacionais: [...]
 III - Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social; [...]
 V - Elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual e do Distrito Federal de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais validado pelo sistema federal. (CIT, Resolução nº05/2006, art. Art.12, [s.p])

O referido pacto foi reafirmado para o triênio 2011-2014, o que demonstra o compromisso assumido pelos Estados com a implantação e implementação de sistemas de monitoramento e avaliação:

³⁵ “Entende-se por pactuação na gestão da política de assistência social, as negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos, por meio de consensos, para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS. (...) As pactuações são formalizadas através da publicação do respectivo ato administrativo, cabendo aos gestores ampla divulgação das mesmas, em especial na rede articulada de informações para a gestão da assistência social. (BRASIL, NOB/SUAS/2012, art.133)

Art. 4º São prioridades nacionais do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal para o quadriênio 2011 - 2014: [...]
 V - implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação; [...] (CIT, Resolução nº17/2010, art. Art.04, [s.p])

Neste sentido, fatores internos, como a organização de sistemas informatizados, e fatores externos ao Estado, como a definição de prioridades pela CIT biênio 2007/2008, impulsionaram o Estado do Paraná a estabelecer um fluxo de monitoramento e avaliação da política de assistência social. A proposta foi aprovada pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS (Resolução nº.11 de 13 de maio de 2009), pela CIB/PR (Resolução nº.04 de 13 de maio de 2009) e também contou com apoio do Ministério Público.³⁶

A proposta foi pensada e planejada pela sede da Secretaria em Curitiba, repassada aos dezoito escritórios regionais, os quais executaram através de análise dos Planos e Relatórios de gestão municipais, preenchimento de questionário com visita aos municípios, elaboração de planos de providências para as situações insatisfatórias e recebimento de documentos que comprovassem o cumprimento destes planos de providências.

A preparação se deu com a visita dos profissionais da SETP/sede aos Escritórios Regionais quando foram identificadas várias dificuldades na assessoria aos municípios, pois as assessorias não eram planejadas (eram pontuais nas demandas que o município apresentava), falta de registro das ações dos escritórios, falta de discussão sobre a organização da gestão da política, entre outras:

*[...] nós passamos em todos os escritórios fazendo uma discussão [...] então quando a gente voltou com a equipe a nossa avaliação era que nós tínhamos que repensar a nossa estratégia de assessoria aos municípios, uma forma de induzi-los a pensar a gestão [...] a gente ficou um tempo batendo lá: olha nós temos que pensar uma metodologia de trabalho e aí começamos a pensar isso [...] estão a gente tinha que repensar o que a gente tinha feito de monitoramento até então, tinha que repensar a questão da habilitação, porque começava a história de que municípios habilitados podiam ter acesso a financiamento e tal, e a gente tinha um número enorme de municípios na gestão inicial, tinha que repensar a nossa ação enquanto sede indutor de um outro trabalho do escritório que registrasse porque os escritórios não registravam a ação, que fosse até o município olhar a gestão como um todo, que o escritório fosse de forma diferente para o município, **a gente começou pensar no monitoramento como indutor disso, de criar este ambiente para o escritório chegar até o município para fazer a discussão sobre a gestão e já orientar [...]** (E.1) (grifo nosso)*

³⁶ Em abril/2010 o Ministério Público iniciou a execução do projeto SUAS que teve como “[...] escopo geral a construção e a validação de um sistema/sistemática de monitoramento, apoio e fiscalização à implementação do Sistema Único de Assistência Social no Paraná, de modo a assegurar aos usuários da política o exercício pleno dos direitos socioassistenciais.” A previsão de término era abril/2012. O conteúdo está disponível na página do MP/PR: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=15> acesso em 24/08/2012.

O monitoramento foi pensado estrategicamente como um instrumento para organizar a gestão da política de assistência social nos municípios de modo que atendessem os preceitos legais do SUAS e avançassem no nível de gestão, passando a receber mais incentivos e recursos do governo federal: [...] *o monitoramento do Paraná não olhou os serviços, ele fez perguntas, [...] mas ele perguntou muito mais da organização da gestão, [...] organização do município para dar conta da política de assistência [...] (E.1)*

Além disso, procurou padronizar as ações dos Escritórios Regionais da SETP, estabelecer um fluxo de atividades planejadas e sistemáticas e garantir o registro do trabalho, conforme os objetivos expostos por uma das profissionais:

organizar a gestão nos municípios, melhorar a ação dos escritórios que ela fosse mais consequente no sentido de ser direcionada, [...] direcionar a nossa ação olhando a política como um todo, rever o papel dos escritórios nos município, registrar e lá depois era habilitar mais municípios porque o município era incentivado a caminhar com a gente para a habilitação. (E.1)

As profissionais do escritório regional dão outro enfoque aos objetivos do processo de monitoramento, mais vinculado a operacionalização do mesmo:

monitorar a gestão dos municípios, os programas, os serviços, todas as ações da política de assistência social. (E.3)

Foi proposta da secretaria, era coordenação de gestão municipal, CGM, a gente acompanhou mais a discussão. Acho que foi em função da necessidade, além do monitoramento e avaliação, de ter um instrumento que subsidiasse junto aos municípios o processo. Mas a organização toda deste processo foi feito na secretaria, [...] o instrumento foi mandado antes para sugestão dos escritórios, e os escritórios puderam sugerir alterações ou acréscimos no instrumento, aí depois disso teve um encontro em Curitiba para repassar como seria o monitoramento em si... (E.2)

As diferentes formas de participação no processo influenciaram na concepção dos objetivos do mesmo. Identifica-se uma concepção mais ampla na fala da profissional da gestão estadual (E.1) que participou deste o início do escopo da proposta de monitoramento, da definição dos objetivos e da metodologia. Enquanto as profissionais do escritório regional (E.2 e E.3) voltam-se a operacionalização, ou seja, como foi organizado e executado, enfatizando a forma de participação do escritório regional na formulação: sugestão quanto aos instrumentos. Já as profissionais dos municípios apresentaram diferentes compreensões, uma delas relatou que o objetivo era fazer o levantamento de dados para verificar se o município estava cumprindo as exigências legais do SUAS: “*O objetivo realmente era fazer um levantamento [...] do município, como o município estava realizando*

os serviços, se estava dentro [...] dos parâmetros, se estava sendo realizado conforme [...] às exigências [...]” (M.1)

Outra profissional municipal voltou a sua fala para a estruturação e organização da secretaria com base no SUAS: *“realmente é... que eu entendi era estruturar as secretarias de assistência e adequar as secretarias dos municípios na área da assistência com relação ao SUAS.”* (M.2)

Foi enfatizada também a relação do monitoramento com a habilitação do município ao nível de gestão básica:

o objetivo principal era avaliar, através do monitoramento, como estava sendo desenvolvida a política de assistência no município e, principalmente, a questão dos níveis de gestão, como o município estava se adequando, como estava o processo de reordenamento, a questão de como os CRAS estavam sendo implantados no município, a preocupação maior era que o município não estava avançando na gestão. (M.5)

As concepções se complementam, sendo que cada uma delas apresentou um olhar diferenciado sobre os objetivos do processo, vinculados a sua operacionalização, ao levantamento de documentos, estruturação das secretarias ou relacionando com a habilitação. Este olhar reflete o lugar em que estavam. Os municípios relataram não ter participado da definição de objetivos e fluxos do processo de monitoramento:

[...] o município não foi questionado com relação ao monitoramento, foi passado que ira haver um monitoramento. [...] Eu entendo que foi elaborado pelo Estado esses questionamentos e o pessoal veio até o município fazer este levantamento. No nosso caso, seriam os CRAS, se estavam funcionando conforme prevê a NOB/SUAS. Mas não foi discutido com o município como deveria ser o monitoramento, isso não. (M.1)

Identifica-se que por mais que os profissionais da SETP/sede buscassem um processo que envolvesse diferentes sujeitos do âmbito estadual e municipal, além das instâncias deliberativas e participativas (CEAS, CIB e CMAS), ainda ficou muito restrito aos técnicos, o que pode ter reforçado a concepção de que o monitoramento e a avaliação são estritamente técnicos, em detrimento da sua dimensão política.

Outro espaço criado para discussão do processo de monitoramento, mas restritos aos profissionais estaduais, foram as câmara técnicas, criadas e vinculadas aos dezoito escritórios regionais, principalmente para analisar o andamento do processo, as dificuldades, os desafios, o envolvimento dos municípios e a sistematização do trabalho.

Com este formato, coube aos escritórios regionais apresentar sugestões quanto ao instrumento de coleta de dados (questionário) e executar o processo, a partir da análise dos instrumentos de gestão e visitas *in loco*, enquanto que os municípios identificados como destinatários foram sendo informados e envolvidos durante a execução do mesmo.

Uma dificuldade que merece destaque do processo de monitoramento realizado no Paraná foi a falta de referência e/ou experiência da política de assistência social no que se refere a processos de monitoramento e avaliação. Isto porque a área (e não somente a assistência social) carece de uma cultura de monitoramento e avaliação. Sendo esta uma experiência piloto no Estado:

Na verdade a gente aprendeu junto [...] porque a gente não conhecia outras experiências de monitoramento. [...] Então a gente não tinha mesmo uma referencia para trazer, para fazer uma discussão, além do MDS, a gente começou com eles. (E.1)

Diante desta dificuldade, ressalte-se a aprendizagem durante o processo, ou melhor, conforme o processo foi sendo executado os profissionais foram se envolvendo e se aprofundando nas temáticas. Antes, porém, foram realizados encontros preparatórios: o primeiro, em 10 de setembro de 2008, envolveu a equipe da SAGI/MDS e, segundo uma das entrevistadas, “[...] eles trouxeram a visão de monitoramento e como eles estavam organizando o monitoramento, vendo e organizando, mas para os escritórios eu achei que foi um começo, ainda sem ter um grande envolvimento dos escritórios na discussão [...] (E.1)

Depois deste primeiro encontro, sem grande envolvimento dos profissionais dos escritórios regionais, foi realizado uma experiência piloto em 30% dos municípios paranaenses, este fato modificou a percepção dos profissionais sobre o processo de monitoramento, gerando dúvidas e questionamentos e, por consequência, foram realizados outros encontros, conforme demonstra a entrevista a seguir:

[...] a gente se reuniu em Curitiba em dois dias, cada escritório trouxe um feedback por região. Começou cair a ficha e eles começaram a indicar dificuldades, por exemplo, como é que eu vou discutir indicadores com o município se eu não entendo, então eu tenho que fazer uma discussão sobre indicadores. Temos que fazer discussão sobre financiamento, então eles indicaram alguns temas e a gente fez um cronograma e fomos fazendo algumas capacitações com os escritórios. Indicadores a gente trouxe o pessoal do IPARDES, da SENARC, o pessoal que estava trabalhando com indicadores. Para discutir financiamento trouxemos a secretaria de planejamento [...] (E.1)

Devido à prática incipiente de realização de processos de monitoramento e avaliação na política de assistência social em nível estadual e aí se inclui também o nível municipal, faltam experiências exitosas na área, por isso, a necessidade da equipe da extinta SETP realizar vários encontros para discutir temas relacionados ao processo de monitoramento, iniciando com a concepção de monitoramento, além de temas como indicadores e financiamento.

Interessante observar na fala *E.1* que os profissionais foram se envolvendo com a discussão do processo de monitoramento após aplicaram o primeiro questionário em 30% dos municípios paranaenses, quando os municípios começaram a demandar temas que até aquele momento não fazia parte do cotidiano profissional. Por esta ser uma experiência piloto em nível estadual³⁷, uma vez que nenhum outro estado realizou um processo tão completo como este, sem dúvida houve dúvidas, dificuldades e muitos procedimentos foram sendo testados durante a execução do processo.

De qualquer modo não há uma receita pronta e acabada de instrumentos e procedimentos de avaliação e monitoramento, devido a complexidade das pesquisas avaliativas. Jannuzzi (2011a, p. 251) aponta que existem boas experiências, práticas e recomendações que podem auxiliar na sua elaboração e execução, mas, de modo geral, os estudos avaliativos devem ser conduzidos com certa “[...] maleabilidade e pluralismo metodológico, triangulação de abordagens investigativas e complementaridade de técnicas quantitativas e qualitativas”.

5.2.1 Procedimentos Adotados e Instrumentos Utilizados

O processo desencadeado em 2009 começou a ser desenhado em 2008.³⁸ Neste ano, foi realizada uma experiência piloto de monitoramento e avaliação em 30% dos municípios do Estado, conforme relatou uma das entrevistadas:

[...] Resolvemos fazer um piloto, 30% primeiro, com um questionário, avaliamos, fizemos um evento em Curitiba com os escritórios, fizemos uma conversa e a partir dali a gente melhorou o questionário, e fomos iniciando o monitoramento [...] (E.1)

³⁷ Conforme estudo de Rizzotti (2013, p.8) “[...] o modelo de monitoramento do SUAS adotado por esse Estado [Paraná] apresentava indícios de ser sem precedentes em relação aos outros estados brasileiros [...]”

³⁸ Esta descrição conta também com informações presentes no memorial da reunião ordinária da CIB realizada no dia 14 de dezembro de 2010, quando Ironi do Rocio Vieira de Camargo, representante da SETP, apresentou o relatório final do processo de monitoramento da gestão municipal da política de assistência social. A referência ao relato da experiência desta reunião será demonstrado por Camargo (2010).

Os Escritórios Regionais foram orientados a selecionar municípios com diferentes níveis de gestão e porte populacional e, ainda, com maiores e menores dificuldades na implementação SUAS. Segundo Camargo (2010), o processo de 2008 difere do processo de 2009 e 2010 devido ao fato de não ter gerado plano de providências e, ainda, pelo fato dos Escritórios Regionais não terem dado retorno aos municípios sobre os resultados, considerando que o processo foi realizado pós-período eleitoral (final das gestões municipais), o que gerou apenas orientações.

Camargo (2010, p. 09) também relata que diante desta experiência inicial identificou-se a necessidade de “[...] focar em um método que forçasse a organização da gestão municipal, o reordenamento dos serviços, controle social, financiamento, entre outros eixos, via ferramenta possível para sintetizar todas as informações.” Para ela, foi nesta perspectiva que criou-se o sistema informatizado de monitoramento e avaliação disponibilizado no site da SETP para a utilização interna entre os Escritórios Regionais e a Sede³⁹.

Ressalta-se que desta experiência piloto foram sintetizadas as percepções dos técnicos dos Escritórios Regionais no Relatório Final, entre elas destacam-se: dificuldades dos municípios no processo de planejamento, na gestão do fundo, na articulação com o setor financeiro; pouco comprometimento no preenchimento dos instrumentos de gestão, não permitindo a credibilidade das informações para os órgãos que utilizam os dados, principalmente o Plano Municipal de Assistência Social - PMAS e Relatório de Gestão; e, ausência de um sistema efetivo de informação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais.

Entre agosto de 2009 e dezembro de 2010, o processo de monitoramento envolveu todos os municípios paranaenses e procurou conhecer e orientar sobre a organização da gestão municipal em vários aspectos:

O processo de Monitoramento, Avaliação e Habilitação buscou conhecer e, ao mesmo tempo, orientar questões indispensáveis para gestão municipal no âmbito do SUAS, como rede socioassistencial, financiamento, recursos humanos, instrumentos de gestão e controle social, bem como a organização da própria gestão. (PARANÁ/SETP, 2010, p. 07-08)

³⁹ “O Sistema informatizado foi uma ferramenta fundamental para o processo de Monitoramento e Avaliação. O aplicativo entrou no ar no dia 01/09/2009, podendo ser acessado, no endereço www.setp.pr.gov.br - Link Assistência Social - Acesso aos Instrumentos de Gestão - Monitoramento e Avaliação – ER. Somente os Escritórios Regionais e a sede da SETP tiveram acesso a este instrumento.” (SETP, 2010, p. 16)

Neste sentido, “o processo de monitoramento foi pensado, no âmbito da SETP, como ferramenta possível para consolidar o SUAS no Paraná.” (PARANA/SETP, 2010, p. 09) Ou seja, de posse das informações levantadas com a realização do processo de monitoramento foi possível realizar um diagnóstico da gestão do SUAS no estado, percebendo quais são as maiores dificuldades na sua implementação, mas também identificando quais as questões que conseguiram avançar desde a aprovação da NOB/SUAS/2005. E, a partir disso, o gestor estadual poderia planejar a sua ação para orientar e subsidiar os municípios. Porém, como observa-se adiante, o fluxo foi interrompido com a mudança de governo no ano de 2011.

O fluxo envolveu três etapas. **A primeira** iniciou com encontros regionais para orientações sobre os instrumentos de gestão – Plano Municipal de Assistência Social de 2009 e Relatório de Gestão 2008 – e posterior acompanhamento dos Escritórios Regionais de seu preenchimento pelos municípios: “o início do processo em 2009 [...] partiu do preenchimento dos instrumentos de gestão. (CAMARGO, 2010).

Em um segundo momento, depois de encerrado o prazo de preenchimento no sistema, os Escritórios Regionais analisaram, ratificaram ou orientaram possíveis revisões das informações inseridas nos instrumentos de gestão. No final de cada tela do sistema havia um campo específico para os Escritórios Regionais confirmarem se os dados correspondiam com a realidade dos municípios. Em caso negativo, deveria indicar as alterações necessárias. Depois disso, o município acessou novamente os aplicativos para fazer as alterações indicadas pelos Escritórios Regionais.

Por exemplo, um dos municípios da região de Guarapuava apresentou, nesta fase, as seguintes inconsistências:

Plano Municipal de Assistência Social: no diagnóstico, somado o número da população urbana com o número da população rural o resultado é menor que o número da população total; no planejamento, a diretriz e as estratégias estão sem preenchimento; no quadro da rede, somente cadastrou serviços;
Relatório de Gestão: número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC – é maior que o da planilha do SUAS/WEB de 19/12/2008.
(SETP/E.R Guarapuava, acesso em 02/10/2012)

Observa-se na citação acima que os municípios da região de Guarapuava, em 2009, ainda identificavam o plano municipal de assistência social como instrumento meramente formal, para cumprimento de exigência do governo estadual, uma vez que nem todas as informações solicitadas foram preenchidas no tempo previsto, como a diretriz e as estratégias e, além disso, não havia sido previsto programas e projetos no quadro da rede.

Uma questão que precisa ser destacada é que o instrumento disponível no sistema estadual para planejamento e avaliação não era flexível e não possuía campos abertos para registro de situações particularidades dos municípios.

Já na **segunda etapa**, os técnicos dos Escritórios Regionais agendaram uma reunião em cada município para preenchimento de um questionário com cinquenta e duas (52) questões com as seguintes opções de respostas: plenamente, parcialmente, precariamente ou não. As questões estavam divididas em eixos. O primeiro eixo tratava da gestão municipal da política de assistência social e contava com as seguintes perguntas:

1. O município possui comando único com a devida estrutura e autonomia?
 2. O órgão gestor mantém relações interinstitucionais, intersecretariais, buscando a realização de ações complementares e o intercâmbio de práticas e de recursos?
 3. O órgão gestor busca a articulação com instituições/órgãos de garantia de direitos?
 4. Existe a articulação com a rede garantindo a complementaridade das ações governamentais e não governamentais?
 5. Houve o reordenamento com as demais políticas sociais do município (saúde, educação, entre outras) para a transição dos serviços e benefícios que não são do âmbito da política de assistência social?
 6. Realiza o processo de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por eixo de proteção social básica e especial, em articulação com o sistema estadual e federal?
 7. O órgão gestor do PBF no município é a Secretaria Municipal de Assistência Social?
- (adaptado SETP, 2010)

O segundo eixo sobre a rede socioassistencial abordava:

1. Os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS estão em funcionamento de acordo com as dimensões de horário de funcionamento, estrutura física, recursos humanos e a execução dos devidos serviços socioassistenciais previstos na NOB-SUAS, Guia PSB e Tipificação de Serviços?
2. O órgão gestor realiza diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco social, de acordo com as definições da NOB/SUAS?
3. Os serviços socioassistenciais estão sendo prestados nos territórios com maior incidência de população em situação de vulnerabilidade e risco social?
4. Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social estão sendo ofertados de forma integrada, buscando maior cobertura no atendimento às situações de risco e vulnerabilidade das famílias?
5. O Município inseriu no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei Federal 10.836/04)?
6. O município realiza o acompanhamento das comunidades tradicionais?
7. O município garante a prioridade de acesso aos serviços da proteção social básica e/ou especial, de acordo com as necessidades das famílias e seus membros dos beneficiários dos Programa de Transferência de Renda, conforme Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços?
8. O município oferta as ações socioeducativas para as crianças e adolescentes inseridos no PETI?

9. O município desenvolve ações socioeducativas junto às famílias das crianças e adolescentes inseridas no PETI, garantindo-lhes o acesso prioritário a programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda, acompanha e avalia a participação das mesmas no programa?

10. O município oferta o Serviço de Convivência ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, aos jovens selecionados entre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e jovens em situação de risco, independente de renda, encaminhados pelo Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, Conselho Tutelar, e Ministério Público?

11. O Serviço de Convivência para Jovens ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo está sendo ofertado no território de abrangência do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e a ele referenciado, de modo a promover o atendimento das famílias dos usuários destes serviços, garantindo a matricialidade sociofamiliar da política de assistência social?

12. O município oferta o Serviço de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias com Direitos Violados no CREAS, com o objetivo de prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco e violações de direitos por ocorrência de violência física, psicológica, negligência grave; Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; Tráfico de pessoas; Cumprimento de medidas socioeducativas; Situação de rua e mendicância; Abandono; Vivência de trabalho infantil; Discriminação em decorrência de orientação sexual; Cumprimento de medida de proteção; situação de trabalho infantil, entre outras?

13. O município oferta o Serviço de Acolhimento Institucional e/ou de Família Acolhedora, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral?

14. Houve o estabelecimento de estratégias de divulgação/acesso as informações dos serviços socioassistenciais à população?

15. Há implementação do Plano de Inserção e Acompanhamento dos beneficiários dos benefícios socioassistenciais, conforme o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS?

16. O município mantém estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social?

17. O município possui Rede Socioassistencial estruturada para atender a demanda da Proteção Social Especial de Alta Complexidade?
(adaptado SETP, 2010)

O terceiro eixo refere-se aos recursos humanos:

1. A composição da equipe atende às exigências da NOB-RH/SUAS (Órgão Gestor)?

2. O município participa de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União?

3. A secretaria executiva dos conselhos possui estrutura física adequada e conta com profissional de nível superior?

4. O município elabora e executa a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos, inclusive os que atuam na política de assistência social?

(adaptado SETP, 2010)

O quarto eixo remete aos instrumentos de gestão:

1. O PMAS e o Relatório de Gestão são utilizados como instrumentos de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Assistência Social na perspectiva do SUAS?
 2. O município cumpre os prazos para preenchimento do PMAS, Relatório de Gestão, Plano de Ação – SUAS/Web e Demonstrativo – SUAS/Web?
 3. O cumprimento do PMAS e Plano de Ação e o preenchimento do Relatório de Gestão e Demonstrativo são acompanhados e fiscalizados pelo CMAS?
 4. Os Instrumentos de Gestão são elaborados a partir de discussão com o gestor, equipe técnica e CMAS?
- (adaptado SETP, 2010)

O quinto eixo sobre o financiamento:

1. O Funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS conta com o controle do CMAS? (Art. 30 – LOAS)?
 2. O gestor do FMAS está lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social?
 3. A Lei Orçamentária Anual previu recursos próprios para a Política de Assistência Social no Fundo Municipal de Assistência Social e estes estão sendo executados?
 4. A LOA foi devidamente aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores?
 5. Existe definição de critérios de partilha de recursos?
 6. A gestão orçamentária para a execução da política de assistência social através do Orçamento Público é realizada de forma participativa?
 7. Os recursos financeiros, repassados pelas esferas de governo, são executados de acordo com os objetivos estabelecidos no PMAS?
 8. Os recursos para o custeio dos serviços, programas, projetos e benefícios estão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS?
 9. Os recursos para custeio de obrigações patronais, diárias, vencimento de pessoal estão alocados no orçamento da Prefeitura/Secretaria Municipal como gastos de manutenção da estrutura do órgão gestor?
 10. A gestão municipal do programa bolsa Família aplica os recursos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD – na gestão do PBF de acordo com a normatização da Portaria 148/2008?
- (adaptado SETP, 2010)

Por fim, o sexto eixo discute o controle social:

1. CMAS discute, acompanha, fiscaliza e delibera a gestão da política de assistência social?
2. O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS está em pleno funcionamento – paridade na representação governamental e não-governamental (por segmento de usuários, trabalhadores do setor e entidades prestadoras de serviços socioassistenciais), com periodicidade mensal das reuniões, funcionamento das comissões e publicação das deliberações?
3. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – CMDCA está em pleno funcionamento – paridade na representação governamental e não-governamental e periodicidade mensal das reuniões?
4. A composição do Conselho Tutelar está adequada de acordo com o ECA?
5. O Conselho Tutelar está em pleno funcionamento?
6. Existe previsão orçamentária para a manutenção dos conselhos?
7. O órgão gestor juntamente com o CMAS definiram os critérios de funcionamento e de partilha dos recursos financeiros para as entidades da rede socioassistencial?
8. Existe previsão orçamentária para realização das Conferências Municipais?
9. O município realiza a cada dois anos a Conferência Municipal de Assistência Social?

10. Está em funcionamento regular no município a instância de acompanhamento e controle social do Programa Bolsa Família, de acordo com a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004?

11. O Grupo Gestor do programa BPC na Escola está funcionando regularmente? (adaptado SETP, 2010)

As questões presentes no questionário foram elaboradas com base na NOB/SUAS de 2005: [...] a gente pegou a NOB do começo ao fim e montou as perguntas, item, página por página, aí fomos diminuindo, fomos enxugando [...] a base das perguntas foi a NOB [...] (E.1). Pensou-se então na organização da gestão da política em sua totalidade, envolvendo a gestão do SUAS, rede socioassistencial, instrumentos de gestão, recursos humanos, financiamento e controle social:

[...] a ideia era olhar a gestão nos cinco (sic.) eixos: gestão, financiamento, RH e tals, era enorme o questionário, [...] mas que a gente passasse pela gestão toda e no momento em que o conselho discutisse o questionário, que o gestor discutisse o questionário, que eles percebessem: ah então deveria estar assim, eu deveria organizar assim, então tem um prazo, e o escritório volta para orientar, dentro de sessenta dias, o escritório volta e orienta, dando prazo também para o escritório, garantindo que o escritório registrasse, a gente foi criando no sistema um espaço para registro, essa foi a ideia, o começo... (E.1)

O momento de preenchimento do questionário nos municípios envolveu diferentes sujeitos: gestores, técnicos e conselheiros. Esta reunião tinha como principal objetivo discutir as questões de cada eixo acima citado e respondê-las conforme as alternativas propostas no instrumento, que o escritório regional disponibilizava: plenamente, parcialmente, precariamente ou não.

Após, o escritório regional lançava as respostas no sistema informatizado. Para cada questão assinalada como parcialmente, precariamente ou não, o sistema de monitoramento da SETP gerava automaticamente um plano de providências, no qual constava a situação insatisfatória, as ações a serem desenvolvidas para o seu reordenamento, as estratégias, os prazos, os responsáveis e os recursos necessários.

Estes planos de providências foram assinados pelo gestor, pelo Presidente do CMAS e o técnico do Escritório Regional. Destaca-se ainda que estes Planos de Providências expiravam em 180 (cento e oitenta) dias e, após este prazo, o Escritório Regional deveria voltar aos municípios para retomá-los e verificar se as questões apontadas como insatisfatórias foram reordenadas dentro do prazo previsto.

Ademais, no sistema informatizado onde eram lançadas as respostas das questões do questionário havia um espaço para os escritórios regionais tecer comentários

sobre a situação de cada município. Grande parte dos comentários presentes no relatório final do processo de monitoramento são justificativas dos municípios a respeito das situações insatisfatórias.

Outro aspecto a ser considerado é fato de ter havido algumas inconsistências entre a realidade e o número de planos de providências:

[...] o primeiro município que eu fiz, acho que faltava mais intimidade nossa com o instrumento ou minha com o instrumento e ficou difícil muita coisa o pessoal dizia: não, está funcionando, é assim, e ficava difícil você contradizer sem ter como comprovar ali, e os conselheiros estavam ali e concordavam que estava certo. Então [o município] ficou com uma questão e a gente sabe que [aquele município] como os demais tinha 'n' questões para serem ... (E.2)

Com isso, identifica-se que a interpretação das perguntas e das alternativas de respostas presentes no questionário podem ter influenciado no número de planos de providências dos municípios. Outro fato que deve ser considerado é que algumas questões assinaladas como plenamente na segunda etapa foram identificadas como insatisfatórias na etapa seguinte, conforme o relato abaixo:

[...] uma situação se repetiu durante o processo de monitoramento. Quando da primeira visita do Escritório Regional da SETP aos municípios alguns estavam com os serviços organizados, porém, quando do retorno do Escritório, o serviço estava em desacordo com o previsto nas normativas que o instituíram. Trata-se de situações que não foram registradas como inadequadas na primeira fase e que apareceram durante o processo de acompanhamento do município. (SETP, 2010, p. 158)

Diante deste fato, fica a dúvida: os serviços estavam mesmo organizados no momento da primeira visita?, ou, as respostas não corresponderam com a realidade por dificuldades dos profissionais, tanto do escritório regional, quanto dos municípios, com o questionário e/ou interpretação dele?. Há ainda a possibilidade de que na discussão entre conselheiros, gestores e técnicos surgiram diferentes posicionamentos, prevalecendo à resposta satisfatória, como podemos observar na seguinte entrevista:

[...] eu acho que nos município em que o conselho fosse mais atuante deve ter surgido mais planos de providências porque eles já entendiam mais... o próprio [município] que por ser município pequeno surpreendeu, não vou lembrar se teve muito planos de providência, mas pela discussão da reunião o pessoal levantou muitas coisas, eu acho que isto influenciava no número de questões. (E.2)

Na **terceira etapa** os escritórios regionais e os municípios retomaram os planos de providências. Neste momento foi elaborado um novo instrumento de coleta de

dados, contendo uma relação de documentos que deveriam ser entregues pelos gestores municipais para comprovar o cumprimento das pendências. Depois que os municípios reuniram a documentação, foi realizada reunião com a presença do CMAS para que os técnicos do escritório regional conferissem a documentação. Neste momento, foram apresentados os documentos entregues, ou seja, o que foi atendido, e demonstrado o que ficou pendente.

Depois disso, os técnicos dos Escritórios Regionais analisaram os documentos, elaboram relatórios a partir de roteiro presente no sistema de monitoramento, discutiram a situação de cada município e estabeleceram encaminhamentos à CIB e Ministério Público dos municípios que não atenderam ao processo de monitoramento:

Após a última fase, os Escritórios Regionais analisavam a documentação final e lançavam no Sistema, o qual gerava um quadro compilado/consolidado que proporcionava um 'espelho' do monitoramento nos municípios, regionais e Estado, contendo a porcentagem de entrega dos documentos, bem como do seu conteúdo. Através desse quadro, as Câmaras Técnicas tinham um panorama da regional, e das situações que mais incidiam, dando o indicativo dos eixos que mais necessitavam de orientação. (CAMARGO, 2010)

Por exemplo, no que se refere às situações que mais incidiram no Estado do Paraná durante a execução do processo de monitoramento, considerando os eixos na sua totalidade, foram as perguntas sobre os recursos humanos. Apesar deste eixo possuir apenas quatro (04) perguntas a média de planos de providências foi de 178, ou seja, em média 44,61% dos municípios paranaenses não cumprem as exigências mínimas previstas na legislação. Vejamos os dados no quadro 05:

Quadro 05 –Número de Planos de Providências do Eixo Recursos Humanos do processo de Monitoramento, Avaliação e Habilitação Municipal – SETP/2009.

Perguntas	Nº. de municípios do Estado	Nº. de municípios com planos de providências	Nº. de municípios sem planos de providências
O município elabora e executa a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos, inclusive os que atuam na política de assistência social?	399 100%	264 66,16%	135 33,84%
A composição da equipe atende às exigências da NOB-RH/SUAS (Órgão Gestor, CREAS)?	399 100%	254 63,65%	145 36,35%
A secretaria executiva dos conselhos possui estrutura física adequada e conta com profissional de nível superior?	399 100%	166 41,60%	233 58,40%
O município participa de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União?	399 100%	29 7,26%	370 92,74%

Fonte: Adaptado SETP, 2009.

Organização: a autora.

Além disso, quanto aos documentos entregues para comprovação do cumprimento dos planos de providências, destaca-se, como exemplo, as exigências de elaboração e execução da política de recursos humanos, que solicitada quatro (04) documentos comprobatórios do cumprimento do plano de providências, são eles:

Quadro de necessidades de trabalhadores para serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS;
Plano de ingresso de trabalhadores, prevendo a substituição dos profissionais terceirizados;
Planejamento do ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público;
Decreto com o estabelecimento de normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação. (Adaptado SETP, 2009)

Como se identifica no quadro 05, duzentos e sessenta e quatro (264) municípios tinham planos de providências na questão sobre a política de recursos humanos e, por isso, deveriam entregar documentos. Considerando que eram quatro documentos por município, deveriam ser entregues mil cinquenta e seis (1.056), porém, foram entregues somente duzentos e oitenta e dois (282), ou seja, 26,74%. Neste sentido, 73,25% dos municípios não cumpriram as pendências, por isso, era essencial o apoio técnico e,

principalmente, financeiro do Estado e também do Governo Federal para que os municípios avançassem neste quesito⁴⁰.

Além disso, dos duzentos e oitenta e dois (282) documentos entregues para atendimento desta questão, apenas cento e quarenta e sete (147) atenderam plenamente às exigências, o que corresponde a 13,92%, de onde se depreende que 86,08% dos documentos não atenderam as exigências.

No entanto, a partir dos dados do relatório final do processo de monitoramento não é possível dizer quantos e quais dos 264 municípios que apresentavam pendências entregaram documentos e, principalmente, quantos e quais documentos atenderem às exigências. Isto ocorre porque o relatório é quantitativo e destaca os números de documentos solicitados e entregues.

Com isso, constata-se que a recente profissionalização da política da assistência social e as marcas históricas de assistencialismo, não-profissionalização, trabalho voluntário tem influenciado na dificuldade dos municípios em estruturar suas políticas de recursos humanos para os trabalhadores do SUAS. Soma-se a isso o fato de muitos municípios não possuírem condições financeiras e também políticas para a execução de todas as políticas públicas descentralizadas.

Além disso, o não cumprimento das exigências das equipes mínimas para os equipamentos (CRAS, CREAS, Gestão, entre outros.) conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS – é permeado de contradições, considerando que a legislação vigente estabelece diretrizes para a profissionalização da política, em um contexto de avanço do ideário neoliberal que interfere diretamente no mundo do trabalho, através da desregulamentação e da precarização.

Destaca-se que a dificuldade dos municípios com relação à estruturação dos recursos humanos apareceu também nas entrevistas semi-estruturas que foram realizadas, inclusive não só em relação aos municípios, mas também a estruturação de equipes nos escritórios regionais da secretaria estadual responsável pelo gerenciamento da política de assistência social. Em nível municipal, principalmente, quando se referia a necessidade de cumprimento dos planos de providências que se relacionavam com equipe técnica para gestão e serviços. Em nível estadual da precariedade da assessoria técnica devido ao número reduzido de pessoal. Diante disso, há dados quantitativos do processo de monitoramento e

⁴⁰ Lembramos que a NOB/SUAS/2012 prevê a utilização de recursos de cofinanciamento do SUAS para pagamento de profissionais que integram equipes de referência.

dados qualitativos das entrevistas realizadas que apontam o eixo recursos humanos como a principal dificuldade na gestão do SUAS no Paraná.

Retomando a discussão sobre as etapas do processo de monitoramento, após a terceira fase alguns municípios ainda possuíam pendências, ou seja, não haviam entregue todos os documentos comprobatórios. Mas, devido o encerramento do processo de monitoramento nesta fase, as dificuldades persistiram e, na ocasião de realização desta pesquisa, os profissionais do escritório regional de Guarapuava informaram que não possuíam registro se aquelas pendências que ficaram foram sanadas ao término do processo, mas que os municípios tinham conhecimento de suas pendências, uma vez que no instrumento que ficava com o município no final da terceira fase constava suas pendências.

Ademais, um dificultador do processo de monitoramento foi a ausência de indicadores, como visto no capítulo 02 para a realização do monitoramento é imprescindível a elaboração de indicadores, quantitativos e qualitativos, para que as mudanças possam ser observadas periodicamente:

Eu acho que durante o processo a gente tinha sim, [...] às vezes a gente sentava e pensava: acho que agora a gente até pode pensar em estabelecer alguns, mas a gente não teve tempo para isso, [...] a gente não teve mais fôlego para fazer isto durante também, esta foi uma discussão muito incipiente. (E.1)

Os indicadores são importantes instrumentos de gestão porque permitem acompanhar as situações que devem ser mudadas ou potencializadas desde o início da intervenção, a sua ausência impossibilita este acompanhamento e, com isso, compromete o processo de monitoramento e avaliação.

Outra questão que se destacou neste processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal foi a valorização de documentos comprobatórios, os municípios tiveram que comprovar que estavam organizando a gestão e executando os serviços conforme os preceitos legais do SUAS. Contudo, sabe-se que ao privilegiar estes documentos voltou-se aos aspectos burocráticos-formais da política e, no Brasil, o fato de estar previsto em documentos não garante que ações sejam implementadas.

No que se refere aos instrumentos utilizados no processo de monitoramento destaca-se o sistema informatizado que possibilitava o registro de informações: “[...] a gente tinha um sistema que tinha todo o registro quando a gente quisesse publicar a gente tinha todo o material lá [...]” (E.1). O fato do sistema poder ser acessado em diferentes lugares para registro das informações e, além disso, as informações coletadas poderem ser visualizadas

pelos profissionais dos escritórios regionais e sede facilitou a discussão da situação dos municípios.

Os outros instrumentos utilizados foram o questionário com as cinquenta e duas (52) questões, os planos de providências assinados pelo gestor, pelo Presidente do CMAS e o técnico do escritório regional, o questionário com a relação de documentos que deveriam ser entregues para o cumprimento dos planos de providências.

Os procedimentos e dados constam no Relatório Final: Monitoramento, Avaliação e Habilitação Municipal, datado de dezembro de 2010 e disponibilizado via internet. Este Relatório está organizado da seguinte forma: introdução; histórico do processo de monitoramento; apresentação do sistema informatizado de monitoramento e avaliação; descrição dos atores envolvidos no processo; alguns pontos das considerações dos escritórios regionais sobre o processo de monitoramento; consolidação dos resultados; conclusões; e, lista de siglas. O relatório foi sintetizado por profissionais lotados na extinta SETP⁴¹ e teve como base encontros macrorregionais de discussão. Além disso, configura-se como o único documento que registra o processo de monitoramento e avaliação do Estado disponibilizado no site da secretaria.

Ressalte-se ainda que durante todo o processo de monitoramento haviam câmaras técnicas vinculadas aos escritórios regionais, que discutiam sobre o andamento do processo, as dificuldades encontradas e, também, realizaram a sistematização dos trabalhos por região. As câmaras técnicas podem ter contribuído para o envolvimento dos profissionais no processo de monitoramento e ainda ter facilitado a absorção dos resultados.

Destacam-se algumas dificuldades apontadas no relatório final sobre o processo de monitoramento:

a) Não participação no monitoramento de gestores, contadores e prefeitos; c) fragilidade dos órgãos gestores, CRAS e CREAS, devido à rotatividade de técnicos ou a falta deles; d) resistência de alguns gestores em aceitar suas irregularidades; e) Resistência dos contadores em relação a organização do financiamento da política de assistência social; f) Municípios tiraram o profissional de serviço social do órgão gestor e passaram para o CRAS e este, continua executando as ações da gestão, além de outras demandas como a proteção social especial e ministério público, o que vem ocasionando acúmulo de trabalho e conseqüente fragilidade na prestação dos serviços desses profissionais, entre outras. (PARANÁ, 2010, p. 43)

Além da questão dos recursos humanos nos municípios, foram citados como dificuldades a não participação de gestores, contadores e prefeitos nas reuniões sobre o

⁴¹ Sob responsabilidade de Nicéia Lemes Brandão na condição de Chefe do Departamento de Assistência Social e elaborado pelas assistentes sociais: Ironi do Rocio Vieira de Camargo e Tatielly Letícia Sloboda Tozo.

processo de monitoramento, o que faz com que as pendências identificadas não sejam priorizadas, uma vez que muitas situações dependem de decisões políticas. Soma-se a isso a resistência dos gestores em reconhecer as irregularidades. No processo de monitoramento o acompanhamento do CMAS e do Ministério Público é essencial, pois, quando ocorrerem resistências a implementação do SUAS, é possível a responsabilização dos gestores.

Em que pesem as dificuldades, haviam também facilitadores do processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal, entre eles, está o engajamento dos escritórios regionais da SETP, os quais assumiram a responsabilidade pela concretização do mesmo:

[...] a gente viu que o pessoal havia se engajado e que mudou... de alguma forma aquilo era uma necessidade dos escritórios, porque trabalhar eles tinham que trabalhar, sobrecarregados eles estavam sobrecarregados, só que a gente estava dando uma sistemática de trabalho, então apesar disso a gente achava que os escritórios dariam conta de concluir [...] (E.1)

Apesar das dificuldades de estrutura e de recursos humanos os escritórios regionais visitaram todos os municípios paranaenses e cumpriram todas as etapas do processo, os escritórios que tiveram mais dificuldades receberam mais suporte da sede. Além disso, a sistemática de trabalho do processo de monitoramento exigiu que os profissionais se aprofundassem nos temas emergentes e atuais do SUAS.

Destaca-se na entrevista abaixo também o envolvimento dos municípios:

Eu acho que a gente teve uma boa receptividade [...] na maior parte dos municípios. Eu acho que com exceção de um dos nossos municípios. Naquele processo que nós tínhamos da primeira reunião, depois as duas subsequentes, sempre a gestora participou, acho que apenas um que não, em algumas até o prefeito participou também. Acho que teve boa receptividade... [...] (E.2)

Assim como a maioria dos municípios se engajaram, também havia aqueles que não deram muita importância para o processo de monitoramento:

Alguns municípios o escritório ia, mas ficava visível que o município não quis, porque não moveu uma palha, não fez nada, e ainda o que fez era para inglês ver, para o escritório ver. Então é claro que tiveram alguns poucos municípios assim, mas que tinham problema que o prefeito mudava o gestor toda hora, que tinha motivo para acontecer aquilo, tinha razão de ser [...] (E.1)

Apesar de alguns municípios não terem se engajado no processo de monitoramento, a relação entre este processo e a habilitação aos níveis de gestão básica e plena do SUAS, por um lado, favoreceu o cumprimento das pendências, uma vez que caso

não estivesse de acordo poderia sofrer processo de desabilitação e, por isso, os profissionais municipais tinha ‘medo’ da desabilitação até porque significava perder recursos de cofinanciamento das outras esferas de governo. Por outro lado, esta relação gerou certa confusão nos municípios, os quais não tinham clareza do que se referia ao monitoramento e do que se referia a habilitação, conforme a fala a seguir: *“Na verdade este momento ele meio que se confundiu com o processo que nós estávamos fazendo de gestão básica... então para mim não ficou bem claro o que era do monitoramento e o que era do processo de gestão básica [...] (S.1)*

Ressalte-se ainda que durante o processo de monitoramento do SUAS foi aprovada pela Comissão Intergestora Tripartite – CIT a Resolução n.08/2010 que estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS e prevê a utilização da metodologia de planos de providências para induzir os municípios a implementar o SUAS: *“[...] quando chegou a resolução 08 a gente pensou que bom, isto não vai morrer aqui, existe uma possibilidade de realmente continuar. Agora para isso o Estado tem que assumir esta responsabilidade porque tem que estar muito perto dos municípios.” (E.1)*

Quanto à relação entre o monitoramento realizado pelo governo federal e o processo desenvolvido pela extinta SETP no Paraná, enquanto um tem como foco os serviços, o outro focou a gestão da política:

A nossa visão era que o do governo federal ele era super interessante, mas ele também focava algumas coisas. Então tinha o censo CRAS, o censo CREAS [...] mas a gestão não. Então a gente estava batendo na tecla de que o monitoramento do Paraná, ele não olhou os serviços, ele fez perguntas, que o monitoramento do governo federal não perguntava que eram importantes a gente saber, mas ele perguntou muito mais da organização da gestão [...] a nossa vontade era complementar [...] (E.1)

Neste sentido, buscou-se pela complementação entre os diferentes formatos de monitoramento. O interessante é que o fato do estado estar mais próximo dos municípios, conhecer as realidades locais e, ainda, realizar visitas *in loco* faz com que a confiabilidade das informações seja maior, conforme a entrevista abaixo:

O interessante é que este monitoramento proporcionou a gente ir ao município e averiguar a situação como realmente ela é, e não que nem o Censo CRAS, o Censo CREAS, os serviços em si, quando eles preenchem o censo, o censo aceita qualquer resposta, então eles podem preencher corretamente e se eles quiserem dizer que estão realizando todas as ações do PAIF eles preenchem lá e pronto... (E.3)

É preciso considerar também que no momento de preenchimentos dos sistemas de monitoramento do governo federal as informações colocadas que não correspondem com a realidade do município podem intencionalmente ocultar as dificuldades de implementação dos serviços, como estrutura física ou recursos humanos, ou, ocorrer por desconhecimento da regulamentação do serviço, no sentido de executar de forma diferente do previsto na legislação, mas considerá-lo em termos de prestação de contas do recurso recebido no cofinanciamento.

Ademais, o monitoramento do governo federal privilegia os aspectos quantitativos de atendimentos, como podemos observar na seguinte fala: [...] *tudo o que eu leio de monitoramento [...] é numeral, dados estatísticos e isto não é monitorar. Por exemplo, isto que o MDS está fazendo a questão de monitoramento e avaliação, todas as planilhas de quantos você atendeu e quantos não sei o que. [...]* (M.2) Já a experiência do estado do Paraná deu destaque a documentos comprobatórios e praticamente traduziu o processo no relatório final a partir de dados quantitativos. Porém, como visto no segundo capítulo, a prevalência de dados quantitativos nos processos de monitoramento e avaliação desconsideram a sua dimensão política, pois, considera o número uma dimensão pura e simples, não captando as dimensões sociais, políticas e culturais do contexto em que a política é executada.

A política de assistência social, por ser uma política descentralizada, pressupõe que a esfera federal crie incentivos e pactuações, em nível nacional, para que as outras esferas do governo implementem de forma padronizada, tendo em vista que estados e municípios são soberanos e independentes dos demais. Porém, os municípios identificam, nesta relação, uma hierarquia, como percebemos na fala abaixo:

[...] é sempre bom você estar sendo monitorado, você não cresce se você não receber uma orientação de cima para baixo, é assim que existe o crescimento. Então veio o monitoramento, ó a gente precisa melhorar nisso, a gente precisa melhorar naquilo, e aí a gente consegue argumentos para chegar para a gestão: olha, a gente precisa melhorar porque está sendo exigido, a gente precisa crescer aqui e assim vai. Porque se não existe o monitoramento de cima para baixo, no caso do Estado para o município ou de União para o município, fica tudo como está, dificilmente você vai conseguir andar em um tempo curto, como foi andado aqui, conseguiria mais a passos bem mais lentos, porque quando você tem que cumprir uma exigência que vem do teu cofinanciamento ou do teu ente maior, no caso do Estado, eu penso assim [...] (M.3)

Isto pode estar relacionado com o fato de que, apesar dos municípios executarem os serviços, dependem de transferências financeiras do governo federal, via cofinanciamento. Além disso, como a assistência social ainda é identificada com

assistencialismo o governo municipal, por si só, na maioria das vezes, não a implementa com bases nas normativas legais, mas permanecem as relações patrimonialistas, principalmente quando o gestor, cargo político, em sua maioria primeiras-damas, tem interesse na permanência de relações de ajuda e filantropia como uma forma de manutenção do poder político.

Diante disso, sabe-se que o monitoramento e a avaliação são responsabilidades dos três entes federados, por isso, é preciso cooperação e ações articuladas para não criar ações concorrentes. Quanto ao processo de monitoramento realizado pela extinta SETP identificou-se que complementa o monitoramento dos serviços do governo federal, considerando que teve como foco a gestão da política de assistência social no estado.

Por fim, neste tópico, relaciona-se o que autoras Camargo e Tozo (2010) sugeriram no relatório final do processo de monitoramento da extinta SETP: a definição de indicadores e de conjunto mínimo de dados que devem ser coletados para o acompanhamento das ações; o acompanhamento sistemático da gestão e seus instrumentos, assim como a implantação/implementação de serviços; ampliação do sistema informatizado; supervisão *in loco* das ações executadas pelos municípios; e, análise dos dados produzidos no processo de monitoramento. Estas ações demonstram o que não foi possível realizar durante o processo e indicam a necessidade de continuidade, porém, não foram executadas devido à interrupção do processo de monitoramento com a mudança da gestão estadual em 2011, como veremos no tópico seguinte.

5.2.2 Descontinuidade do Processo de Monitoramento

O Estado do Paraná ainda carece de um processo continuado de monitoramento e avaliação da política de assistência social, considerando que o processo que ocorreu entre 2009 e 2010 foi uma ação pontual:

Eu vejo como um processo isolado porque a gente teve isso em 2010, em 2011 não houve, por causa do tramite do governo, a mudança de governo, pode ser que tenha sido isso. Mas esse ano, em 2012, a gente não teve nada de monitoramento. (M.1)

Vários elementos contribuíram para a descontinuidade do processo de monitoramento, entre eles estão a falta de recursos humanos e estrutura de trabalho da secretaria responsável pela área, a falta de pactuação da CIB/PR sobre o fluxo de continuidade do processo, a divulgação à sociedade foi insuficiente, a falta de discussão e análise dos

resultados com os municípios, o relatório final privilegiar aspectos quantitativos e a mudança de governo. Outros dois aspectos interessantes citados nas entrevistas com os gestores e profissionais municipais foram: a ausência de cofinanciamento do Estado (via fundo municipal de assistência social) e a instalação de programas de governo paralelos ao SUAS, que aparentemente não têm relação com a descontinuidade do processo, mas uma análise mais atenta indica ausência do Estado na gestão do SUAS.

Antes e durante o processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal os escritórios regionais da SETP já possuíam dificuldades com relação aos recursos humanos e estrutura de trabalho, este foi um dos fatores que contribuíram para a decisão de encerramento do processo, realizada na reunião da CIB/PR no dia 14 de dezembro de 2010, como podemos ver no trecho do memorial da reunião:

A representante do COGEMAS colocou que há uma situação preocupante sobre as equipes técnicas dos Escritórios Regionais em dar continuidade a esse processo, da forma como estão estruturadas as regionais. É importante ter uma pactuação da CIB de acordo com a realidade que se tem no Estado hoje, tendo em vista que há regionais que possuem apenas um técnico para dar conta de acompanhar vários municípios. Propôs que primeiramente, deve-se pensar na reestruturação e capacitação das regionais, tendo em vista o excesso de trabalho. Sugeriu que a CIB volte-se à uma reestruturação nos Escritórios Regionais, seguindo os parâmetros do Governo Federal, com posterior capacitação. Com essa estrutura que ora se apresenta não é possível dar continuidade ao processo. Dessa forma, propôs que o primeiro passo seja a efetivação da contratação de profissionais, via processo já em tramitação; segundo passo a capacitação desses profissionais; e terceiro passo a execução do que foi levantado no processo de monitoramento. Dessa forma, pactuou-se pela proposta supracitada, bem como pela retomada dessa discussão na primeira reunião de 2011 para definição de próximos procedimentos. (CIB/PR - memorial reunião 14/12/2010)

Durante a reunião da CIB/PR havia também o posicionamento de que era necessário dar continuidade ao processo, ou seja, pactuar novos fluxos e encaminhamentos, com prazos maiores para a adequação das pendências que permaneceram, como podemos ver na entrevista a seguir:

[...] a gente sempre concordou da dificuldade dos escritórios [...] a tarefa já tinha sido grande demais para os Escritórios, a gente não podia exigir mais nada deles, enquanto não repusesse o quadro de pessoal e desse estrutura de trabalho. Por outro lado, a gente achava que os escritórios dariam conta de concluir até porque parar naquele momento era horrível, os municípios ficariam na mão, foram chamados a fazer, fazer e daí você... talvez até diminuir o ritmo, repensar o cronograma, mas não parar totalmente. Eu fiz todas as defesas e me senti muito sozinha porque foi só eu que defendi [...] e aí o pessoal decidiu, a CIB decidiu por segurar mesmo. A ideia que eu percebi era que isso era uma coisa de curto prazo, resolve os escritórios e depois retomaria [...]. (E.1)

Sem a pactuação da CIB/PR para a continuação do processo de monitoramento e avaliação, os escritórios regionais da SETP retornaram para o acompanhamento pontual dos municípios, ou seja, para aquelas demandas individuais que apareciam: “[...] *exatamente a gente ter continuado com método e com fluxos acho que não aconteceu em nível regional, continuamos assim mais pontualmente com os municípios.*” (E.2).

A mudança de governo em 2011, seguida do desmembramento da SETP e a transferência da coordenação da política estadual de assistência social para a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), reunindo as áreas da criança e adolescência e assistência social, na estrutura que era da Secretaria de Estado da Criança e Juventude (SECJ), modificou a condução da política no Estado e representou a ruptura com o processo de monitoramento e avaliação que havia sido executado: “[...] *a gente conseguiu avançar bastante, [...] só que é uma pena que houve uma ruptura por causa da mudança de governo.*” (E.3)

Segundo uma das entrevistadas, as mudanças ocorridas nas secretarias estaduais fizeram com que a política de assistência social perdesse em estrutura de tecnologia:

[...] A gente viu um problema logo que mudou a gestão, até a gente avisou o pessoal da gestão porque a secretaria da criança não tinha estrutura de tecnologia para levar para o sistema. [...] Eles teriam dificuldade para levar, ter uma estrutura maior e para conseguir comportar lá na antiga secretaria da criança, então isso já apontava e também era interesse da nova secretária resgatar isso e conseguir manter da forma como ele foi concebido e tudo [...] (E.1)

No momento da coleta de dados para esta pesquisa o acesso ao sistema de monitoramento da extinta SETP estava disponível no site da atual Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), porém, após o acesso do escritório regional, nem todas as abas estavam disponíveis, assim como o sistema não fornecia relatórios consolidados por regional. Os registros, em sua maioria, estavam disponíveis na forma impressa, de modo que o Escritório Regional foi imprimindo os documentos conforme foi sendo executado o processo de monitoramento (durante).

Além disso, o fato de não ter havido um retorno aos municípios sobre o cumprimento (ou não) das pendências e o não encaminhamento das questões que permaneceram insatisfatórias é também um fator que precisa ser considerado, mesmo que esta fosse uma ação pensada pelas formuladoras do processo de monitoramento, mas que não foi possível acontecer, como demonstra a entrevista E.1:

[...] não foi feito isto com mais detalhes para os municípios porque a idéia era que quando a gente voltasse o município poderia ter o resultado de seu município, a avaliação que ele teve, e a partir dali fazer um novo plano de providências. Então isto aqui foi atendido, isto aqui não, isto aqui você tem um prazo e a gente vai planejar em um período de tanto tempo, esta era a ideia que tivesse um feedback para os municípios, mas não. (E.1)

O relatório final com os dados de todo Paraná foi disponibilizado no site da extinta SETP por um período curto, ou seja, dezembro/2010 e, apesar de contemplar o histórico do processo de monitoramento, relatos das câmaras técnicas e espaço para observações dos escritórios regionais após cada uma das cinquenta e duas (52) perguntas, ele privilegiou dados quantitativos do Estado, quais sejam: número de municípios com planos de providências; número de documentos comprobatórios do cumprimento das exigências por questão; total de documentos que deverão ser entregues; número de documentos entregues; porcentagem (%) de documentos entregues; número de documentos entregues; porcentagem (%) documentos não entregues. Porém, compreende-se que a divulgação do processo de monitoramento foi falha, pois não possibilitou o acesso claro, objetivo e de fácil entendimento dos relatos e recomendações presentes no relatório final a sociedade em geral.

Segundo uma das entrevistadas a preocupação, naquele momento, era de não induzir a CIB/PR, a partir da apresentação do relatório final, a continuar com o processo de monitoramento, considerando que havia todo o registro das informações que poderiam ser publicados em outros momentos, mas que acabou não acontecendo:

[...] naquele momento a gente tinha que tomar cuidado de não parecer que a gente estava... assim, de usar depoimentos, de usar o que a gente tinha ali de material para convencer o pessoal só para manter o monitoramento. Então a gente fez tomando certo cuidado de fazer o registro, porque isso era novo também até para os escritórios, este resultado aqui em termos de números mesmo, até as câmaras técnicas foram acompanhando e tendo uma noção dos resultados que a gente tinha em termos de habilitação, mas como é que estava mesmo o município cada um daqueles itens ali a gente tentou resgatar no relatório. (E.1)

Neste aspecto, o relatório final demonstrou dados expressivos sobre a organização da assistência social no Estado, porém, a discussão e a publicação ficou restrita aos profissionais SETP e E.Rs, CIB/PR e segundo umas das entrevistas também no COGEMAS: “Foi, foi na CIB, eu participo, foi no COGEMAS foi apresentado de forma geral é nas microrregiões e regiões, foi divulgado, foi analisado os dados, cada representante pode colocar os pontos positivos e negativos, enfim foi avaliado, foi divulgado. (S.1)

Contudo, não ocorreu uma discussão mais ampla com os municípios, pelo menos na região de Guarapuava o Escritório Regional não teve fôlego:

a gente iria fazer um encontro para repassar os resultados... Agora no instrumento que ficava ali no município no final da terceira fase constava todas as pendências, tanto é que no início do outro ano, mudando a gestão, a administração, teve municípios que nos procuraram para ver como é que iria encaminhar, com é que iria resolver, os contadores também ligaram para saber... eu recebi ligações de municípios preocupados com as pendências... não todos, mas vários...” (E.2)

Neste aspecto, o fato de não haver um fechamento após a terceira fase do processo de monitoramento com discussão e análise do processo também pelos municípios gerou dúvidas e preocupações de alguns municípios referente as pendências. Aliás, em âmbito municipal o processo de monitoramento também ficou reduzido as instâncias institucionalizadas de participação, como os conselhos: “[...] só para o conselho mesmo, só nas reuniões do conselho foi divulgado que houve o monitoramento, que a gente estava adequando o serviço e tal, só isso.” (M.1)

Além disso, o governo estadual não garantiu que houvesse apoio financeiro para que os municípios cumpriram as exigências, a extinta SETP identificou as necessidades, apontou o que era necessário fazer para avançar na implementação do SUAS, mas não subsidiou financeiramente os municípios, como podemos identificar na seguinte fala: “[...] o Estado só nos cobra, mas ele nunca deu a contra partida. Se é cofinanciar, então é cofinanciar. [...] Eu sempre critico, neste sentido, de que o governo de Estado tem que ver que é os três entes federados que vão financiar e cofinanciar, então cofinancie. [...] M.2

Por outro lado, com a criação da SEDS ocorreu a instalação de programas de governo paralelos ao SUAS, como visto anteriormente, e a lógica de cofinanciamento focalizado em alguns municípios via convênios por adesão a programas estaduais continuou sendo reproduzida. O entrave está no fato que a possibilidade de mudança governamental gera instabilidade na oferta de serviços. O mesmo ocorre com o monitoramento e a avaliação do SUAS que não pode depender do entendimento de um ou outro governo, mas deve ser pensado como estruturante da política de assistência social. Além disso, a decisão de não dar continuidade e/ou não acatar as recomendações do processo de monitoramento é uma decisão política, pois sabe-se que o contexto onde a política é executada pode restringir e dificultar a implementação das propostas da avaliação e do monitoramento.

Diante do exposto, foram identificados vários fatores que influenciaram na descontinuidade do processo de monitoramento no Estado, desde fragilidades no próprio processo ao novo direcionamento da secretaria responsável pela área. Trata-se agora das contribuições do processo de monitoramento para o aprimoramento da gestão do SUAS na região de Guarapuava.

5.3 APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS A PARTIR DO PROCESSO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E HABILITAÇÃO MUNICIPAL

O processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal possibilitou a identificação das principais dificuldades na organização e implementação do SUAS no Estado do Paraná, construindo um diagnóstico dos pontos que precisavam de investimentos para o aprimoramento da gestão municipal e, com isso, possibilitando a utilização dos dados coletados para o planejamento das ações, como podemos ver nas entrevistas abaixo:

[...] o monitoramento nos mostrou muito, o que está pegando mesmo, o que a gente precisaria trabalhar no Estado do Paraná para ter a gestão organizada [...] a gente identificou que tinha o relatório detalhado, ele mostra claramente onde a gente tem que investir [...] (E.1)

[...] o município é que ganhou com todo o processo no sentido de verificar o serviço, o que nós temos que melhorar, está bom aqui, não está, de que forma podemos fazer, momento de olhar para o atendimento, o que pode ser feito, de que forma pode ser feito... (S.1)

A forma como foi pensado e o fluxo que foi estabelecido para o monitoramento possibilitou um avanço na organização da gestão da política, na regulamentação de legislações e na discussão sobre a política no município:

a gente conseguiu avançar bastante, mudou muita coisa na gestão, hoje dá para ver que a gestão da assistência social tem visibilidade, está com a secretaria praticamente organizada, sabe qual é o papel da gestão, sabe qual é o papel dos serviços, só que é uma pena que houve uma ruptura por causa da mudança de governo... (E.3)

A discussão sobre a política da assistência social, tendo como base a legislação vigente, principalmente nos municípios, é importantíssima para a sua consolidação como política pública e o rompimento com traços conservadores que tendem a relacioná-la com caridade e ajuda. O monitoramento realizado contribuiu para ampliar a discussão sobre a organização e implementação do SUAS nos municípios da região de Guarapuava:

o município ainda estava fazendo aquele processo de transição de uma assistência social baseada no assistencialismo, baseado no coronelismo, baseado no favor. Este processo de ruptura entre esta fase de assistencialismo para adequação e implementação do SUAS foi muito árduo, foi muito difícil, porque não se tinha esta visão [...]. Então quando houve todo esse processo de adequação e levantamento de documentos, [...] quando nós estávamos com pendências dentro desta documentação [...], começou a mudar; mas no início deste processo foi muito complicado porque era tudo novo, a implantação do SUAS estava sendo novo e ainda é novo no município. Então este processo de conseguir fazer com que compreendesse a real importância da política de assistência tem no município foi e é muito difícil [...]. (M.5)

Romper com o legado histórico de assistencialismo, caridade e filantropia é imprescindível para a consolidação da assistência social como política pública e, inclusive, transitar de uma gestão do SUAS com traços patrimonialistas para uma gestão participativa, transparente e com regras e procedimentos claros. Por isso, a necessidade de realização de encontros e capacitações permanentes com gestores e profissionais municipais e estaduais da política de assistência social, tanto no que tange a política de assistência social e processos de gestão quanto ao papel do gestor, a gestão financeira e a gestão do trabalho.

Ademais, o processo de monitoramento possibilitou a incorporação de procedimentos e instrumentos padrão para todo o Estado, o estabelecimento de uma sistemática de trabalho aos escritórios regionais, modificou a relação Estado/Escritórios Regionais e municípios, além de responsabilizar gestores e CMAS pela condução da política, como sintetiza a seguinte fala:

*[...] o monitoramento proporcionou a **organização da gestão no município**, a questão desde a lei de criação dos conselhos, a forma de organização da gestão da assistência social diante da NOB/SUAS, e também orçamento, a gente trabalhou bastante com os contadores dos municípios, acho que houve um avanço bem grande na regulamentação e na organização do fundo municipal de assistência social é... houve uma **aproximação muito grande em função disso do escritório com os municípios** também e... o sucesso também eu acho que pelo fato de ter um **instrumento padrão para a gente pode avaliar todos os municípios, dentro das suas particularidades, mas tendo uma base única**, que seguia as normas e regulamentações do SUAS até então, eu acho que o fato de ter um instrumento, **participação do conselho municipal, o fato do presidente do conselho e da gestora assinarem juntos dá muita respeitabilidade** para o processo de monitoramento também [...] (E.2) grifos nossos*

Como visto anteriormente, a modificação da relação Estado/Municípios era um dos objetivos do processo de monitoramento, a fala abaixo demonstra como esta relação mudou:

[...] quando eu chegava no município o pessoal olhava pra mim e falava: veio dar uma passeadinha (rsrs), o que vieram fazer hoje? Quer dizer, o escritório chegava e o município não sabia para o que foi, então nem estava preparado para fazer a discussão que ia se dar lá. [...] E agora eu chego lá [...] e não dou conta: que bom que vocês chegaram porque eu quero discutir com vocês isso, isso, eu tenho dúvida aqui, eu tenho dúvida de como organizar isso, aquilo, isso mudou a minha ação lá, agora eu tenho que chegar e dar conta e eu sou esperada lá, a SETP é valorizada dentro do município, não é mais dar uma passeadinha. Isto é resultado, nem precisa habilitar você percebe o processo de ter um escritório que é esperado para fazer discussão sobre a gestão, nossa!." (E.1)

É interessante observar que antes do monitoramento os escritórios regionais tinham ações pontuais e respondiam quando os municípios solicitavam algo específico, mas também realizam visitas para orientações, reuniões técnicas, encontros, entre outros. Mas como não havia uma ação planejada, com estabelecimento de objetivos e etapas a serem cumpridas, os municípios nem sempre compreendiam o alcance daquela ação. Já o processo de monitoramento estabeleceu fluxos, prazos, responsáveis, dando visibilidade ao trabalho dos escritórios.

Praticamente como consequência de todo este processo de acompanhamento sistemático do Estado ocorreu o avanço nos níveis de gestão do SUAS, sendo que entre agosto/2009 e novembro/2010 foram habilitados cento e noventa e seis (196) municípios no Estado: *"o processo de monitoramento [...] foi um indutor porque muitos municípios se habilitaram neste período [...]. E até a gente achava que isto iria acontecer porque quando você fica mais perto do município, você orienta, é claro que o município também [...]" (E.1).*

Certamente outros fatores também contribuíram para o avanço nos níveis de gestão como, por exemplo, o incentivo do governo federal com a destinação de mais recursos para financiamento e, conseqüentemente, a possibilidade de acessar outros programas do governo federal. De qualquer forma, em 2011 todos os municípios paranaenses estavam habilitados em algum nível de gestão, sendo 38 ou 9,5% em gestão plena e 361 ou 90,5% em gestão básica, não restando nenhum em gestão inicial⁴².

Destaca-se a participação dos CMAS no processo de monitoramento, o que possibilitou a discussão entre representantes do governo e da sociedade civil sobre a organização da gestão da política nos municípios, assim como os papéis dos diferentes profissionais e dos serviços e ainda as responsabilidades dos conselhos no acompanhamento e fiscalização dos programas, projetos e serviços socioassistenciais.

O monitoramento garantiu o acompanhamento do município pelo gestor estadual, interferindo na gestão municipal:

⁴² Dados Censo SUAS 2011.

[...] o monitoramento, além da produção de dados qualificados, possibilitou um acompanhamento contínuo dos municípios, contribuiu para o aprimoramento da gestão pública, para o aumento da responsabilização, da eficiência na prestação da política de assistência social, promoveu reordenamentos, sistematizações, provocou planejamentos, já que, concomitantemente, interferiu, orientando a organização da gestão municipal. (SETP, 2010, p. 152)

A mudança na relação entre estado e município, enquanto entes federados que devem cooperar para a implementação das bases legais do SUAS, contribuiu para o avanço das bases legais da política de assistência social no Paraná, pois o estado assumiu a sua responsabilidade de assessoria técnica e de acompanhamento dos municípios, de apontar as dificuldades e também as alternativas para superação. Contudo, ainda é preciso avançar no estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento na política de assistência social nas três esferas de governo.

5.4 DESAFIOS PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA CULTURA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo de monitoramento e avaliação da política de assistência social desenvolvido no Estado do Paraná resultou, em certa medida, em discussão sobre a necessidade de realização pelos municípios de processos próprios de monitoramento, ou seja, da necessidade do estabelecimento de uma cultura de monitoramento e avaliação nas três esferas de governo. Este tópico tem como objetivo identificar os principais dificultadores para a instalação de processos de monitoramento e avaliação enfrentados pelos municípios da região de Guarapuava.

Para esta discussão parte-se da concepção de avaliação e monitoramento dos operacionalizadores da política de assistência social da região de Guarapuava, isto é, secretárias de assistência social e profissionais que trabalham no gerenciamento da política, conforme critérios de seleção apontado na introdução deste trabalho.

A avaliação e o monitoramento são processos interligados e relacionados, pois o monitoramento é um acompanhamento contínuo e sistemático da execução de uma política, programa, projeto ou serviço e a avaliação é um julgamento de valor sobre o mérito, ou seja, analisa, a partir de dados concretos – inclusive os coletados com o monitoramento – a eficácia, eficiência e efetividade de uma ação. Contudo, na região de Guarapuava prevalece certa confusão entre estes conceitos que pode estar relacionada também com o desconhecimento dos mesmos, o que pode ser identificado na fala S.1:

avaliação é você avaliar o que está acontecendo, é verificar os pontos positivos, os pontos negativos, o que precisa avançar o que precisa recuar, e o monitoramento seria acompanhar o que foi avaliado, as mudanças que tem que ser feito, os recuos, os avanços que tem que ser feito. Então na minha cabeça seria monitorar esse processo que foi avaliado, o resultado da avaliação é o monitoramento. Ali para frente, claro que de acordo com os parâmetros, as diretrizes que se propõe fazer, é ofertar os serviços dentro do trabalho. (S.1)

O monitoramento acompanha se a ação esta sendo realizada conforme o planejado para detectar os desvios e realizar adaptações e correções no curso, porém, se os municípios carecem de planejamento, não definem objetivos e impactos esperados com os serviços, programas e projetos da assistência social, o processo de gestão desta política fica comprometido:

[...] às vezes na rotina do dia a dia a gente não pára, a gente vai atendendo e como a demanda é grande você tem urgência para atender, para resolver, e acaba não parando para planejar, para verificar, avaliar, o que pode ser mudado, o que está bom [...](S.1)

Quando se considera que a avaliação e o monitoramento estão interligados com outros instrumentos de gestão como, por exemplo, o diagnóstico e o planejamento, e estes elementos estão sendo negligenciados na política de assistência social pode-se dizer que ainda permanece traços de amadorismo e improvisado na sua condução.

Esta postura é reforçada quando o monitoramento é deixado para depois: *acho que isso vai ficar para depois de junho, porque agora nós também estamos estruturando algumas coisas dos serviços e o monitoramento fica para depois, para a gente sentar e pensar (M.4)* O monitoramento e a avaliação fazem parte do processo de formulação e implementação das políticas públicas, devem estar presentes nos diferentes estágios de desenho e execução das ações, articulados com outros instrumentos de gestão. Se não é realizado diagnóstico, como será realizado o planejamento? Neste estágio que se define objetivos, metas, período de execução, indicadores para acompanhamento, entre outros. Serão grandes as dificuldades para a realização do monitoramento se os indicadores não forem definidos com o planejamento, pois é neste momento que ocorre a definição de como a atividade será acompanhada e avaliada durante o processo.

Enquanto o monitoramento for deixado para depois ou ser considerado uma coisa a mais para fazer, dificilmente a gestão da política deixará de ser improvisada:

Eu acho que nós temos que ter uma sistematização, ter uma pessoa só para trabalhar com essa documentação, especificamente, uma pessoa só para isso, mas uma pessoa que fizeste esta sistematização, geralmente o pessoal que está trabalhando com isso já tem outros afazeres então é sempre uma coisa a mais, então o que menos... vai deixar de lado, entendeu? M.1

Isto se sobressai, e também pode ser considerado consequência desta falta de compreensão da importância do monitoramento e avaliação, quando estes instrumentos são percebidos como atividades estritamente técnicos:

o monitoramento é extremamente técnico. [...] Acaba atendendo uma demanda política porque está embasado em diretrizes, em prioridades, em oferta de serviços dentro dos critérios de atendimento. Então, ele acaba atendendo de forma política, dentro da política [...] S.1

Apesar de possuir uma dimensão técnica, a avaliação e também o monitoramento possuem uma dimensão política que se relacionam com a sua elaboração, divulgação e principalmente com os usos que são feitos das informações produzidas, por isso, a importância da discussão de seus resultados por diferentes sujeitos envolvidos na política: gestores, técnicos, usuários, entre outros.

A avaliação depende ainda da qualidade das informações, o que demonstra que estas devem ser coletadas com instrumentos de pesquisa e de análise de dados advindos da pesquisa social aplicada. Todavia, na região de Guarapuava predomina uma concepção de avaliação informal ou espontânea, como se observa nas falas a seguir:

A gente faz e faz bem feito, mas a gente não tem um monitoramento assim formal. Por exemplo, a gente fez um evento com as famílias, depois que nós terminamos aquele evento a gente avalia, sempre avalia para os próximos encontros de que forma a gente vai fazer. Então são avaliações, assim, sequenciais, fez o evento, avaliou o semestre, mas não de uma forma formal, o que a gente avançou, o que a gente precisa avançar, sabe, quais as metas, com contratos de gestão, sabe? assim uma coisa mais formal a gente não tem. E eu considero importante. (S.1);

[...] o que acontece: a pessoa chega, por exemplo, eu sou do CREAS, a pessoa vai chegar me perguntar, o que eu tenho para contar? Eu só tenho coisa boa para contar, eu gosto do meu trabalho, a minha sala esta maravilhosa, eu atendo tantas pessoas, que é acima do pactuado ali, é... tem estrutura? Tem, tem estrutura. Tem carro? Sempre que necessário. Para mim está tudo bem, mas eu trabalho aqui, eu gosto do que eu faço. O que precisa? Precisa de um técnico que seja imparcial e que venha avaliar: não, mas a porta não está adequada para um deficiente entrar,... mas esta estrutura da tua sala não esta adequada para atender tal demanda. Isto faz falta, mas só que não vai ser o profissional que está dando a entrevista que vai falar mal do seu serviço [...] (M.3);

[...] a gente conseguiu instituir avaliações mensais por nível de proteção básica e especial. São reuniões, é feito reuniões, uma tarde toda, é feita cada reunião em um CRAS, colocado pontos positivos e negativos o que precisamos avançar dentro da gestão e em cada proteção, ali é levantado as dificuldades, os avanços, é feito também através de documentos para que possa no final disso fechar para ver quantos atendimentos, qual que foi a necessidade de atendimento, o que precisa avançar para depois no final do mês fazer o fechamento. (M.5)

A avaliação informal ou espontânea (*lato sensu*) é uma ação humana habitual que se toma na vida cotidiana e não se baseia, necessariamente, em informações suficientes e adequadas, pois, não se pretende medir com objetividade e precisão o que está se julgando. Esta atividade, baseada em valores, é realizada com frequência, quer para avaliar o que está fazendo ou as decisões que se toma, ou, o que se consegue e não se consegue e, ainda, é feita antes de fazer algo para decidir fazê-lo ou não fazê-lo, tendo como base nos propósitos iniciais. “Mas quando queremos avaliar serviços ou atividades profissionais, não basta a avaliação informal. Temos que recorrer a formas de avaliação *sistemática*. (ANDEREGG; AGUILAR, 1994, p. 18)

As avaliações *sistemáticas* são planejadas, deliberadas, dirigidas e complexas, pois considera os fundamentos dos serviços e/ou atividades profissionais. Utiliza-se de métodos e instrumentos da pesquisa social e envolve interesses, valores e tomada de decisão, configurando-se como atividade técnica e política. Inclui a produção e análise de informações concretas, quantitativas e qualitativas, para o julgamento. Por isso, não pode ser confundida com opiniões e/ou opções pessoais para a definição dos rumos da política.

O monitoramento ainda é relacionado com fiscalização, vigilância, controle/organização de documentos e cumprimento de normas, como se identifica nas falas seguintes:

[...] a palavra monitoramento e avaliação dá a entender que você está sendo observado 24 horas por dia e a intenção era essa, então para nós veio essa intenção, estamos sendo monitorados, estamos sendo acompanhados e vamos ser avaliados no final deste processo. [...] O fato de ter surgido à proposta de monitoramento e avaliação você tem uma visão de que qualquer momento nós estamos sendo observados então nós temos que fazer com que a política avance, eu acho que foi esse o grande diferencial. (M.5)

Eu creio que o monitoramento vem só fazer com que você tenha tudo certinho... documentação... que você tenha... venha colocando tudo certinho... eu acho assim que de positivo é isso... que o município caminhe conforme realmente... conforme as exigências sabe. [...] Eu acho que fez com que... assim fica difícil porque geralmente o gestor... sabe o gestor utilitário... assim eles tentam dar um jeitinho nas coisas [...] e o monitoramento da forma que foi feito, ele realmente exigiu que se cumprisse como tinha que ser... como tem que ser... então isso faz com que as coisas sejam realmente certas... (M.1)

A confusão conceitual entre avaliação, controle e fiscalização favorece a resistência em incluir esta prática na agenda estratégica do governo, uma vez que os gestores tendem a identificar a avaliação como uma ameaça, o que reafirma uma postura comum da administração pública de entendê-la como uma atividade fiscalizatória, quase 'policialesca' e não como possibilidade de avançar no controle social dos programas sociais. (LOBO, 2009)

Além disso, a identificação da avaliação com a organização de documentos, ou ainda, a comprovação do cumprimento de normas está muito relacionada à forma como foi realizado o processo de monitoramento no estado do Paraná, tendo em vista que na terceira fase deste processo foram solicitados documentos comprobatórios do cumprimento dos planos de providências elaborados na fase anterior.

O processo de monitoramento, ao privilegiar os documentos comprobatórios, reforçou a lógica da habilitação dos municípios ao SUAS prevista na NOB/SUAS/2005 que também exigia uma série de documentos. Com isso, é enfatizada a dimensão técnica e burocrática tanto do processo de monitoramento, quanto ao processo de habilitação dos municípios ao SUAS.

Esta relação também contribui para o avanço do nível de gestão dos municípios no estado neste período, uma vez que exigiu que os municípios se organizassem, o que gerou 'medo' de perder habilitação e recursos e/ou de ser mal visto no estado:

[...] quando nós estávamos com pendências dentro desta documentação [...] ou com processo parcial, e que a gente estava sendo cobrado, e isso foi muito bom porque a gente inclusive até usava a questão do Escritório Regional, olhe nós estamos sendo cobrados, nós temos que avançar [...] e a questão do medo, posso usar a palavra medo, de perder a habilitação ou de perder recursos, sabe, a nível de Estado que o município fosse mal visto pelo Estado, principalmente por causa de questões políticas, tudo isso influenciou [...] (M.5)

Com esta fala e partindo da experiência recente de monitoramento no Estado do Paraná, identifica-se que o monitoramento, ao ser considerado uma forma de fiscalização e/ou controle, causa certo 'medo' nos profissionais e gestores porque gera informações que poderão demonstrar pontos negativos ou situações indesejáveis, dando visibilidade a essas questões. Por isso, a importância de avançar na discussão sobre este instrumento de gestão para que ele seja identificado como um processo que pode contribuir para o aprimoramento do programa e a transparência das ações.

O monitoramento é vinculado também a questão financeira: *“o que a gente entende por monitoramento: é uma verificação se está sendo realizado os serviços cofinanciados, pelo estado ou pelo órgão federal. (M.1) Sabe-se de antemão que o*

monitoramento deve ser realizado pelas três esferas de governo, não só estado e governo federal e, além disso, deve voltar-se também ao impacto das ações e ao cumprimento de objetivos, não só a questão financeira. O município é o ente federado mais próximo da população, quem executa os serviços, programas e projetos e isto possibilita a utilização de outras metodologias, como a avaliação participativa e as pesquisas qualitativas, mas, por outro lado, possuiu dificuldades técnicas e políticas que comprometem a realização.

Neste aspecto, o estado deve cooperar, orientar e dar suporte técnico e financeiro para possibilitar a realização pelos municípios de processos de monitoramento e avaliação, mais uma vez a questão da relação entre os entes federados fica latente. É preciso que haja uma sintonia entre união, estados e municípios para que as diretrizes estabelecidas sejam seguidas por todos. Porém, no Brasil, a relação entre os entes federados na área da assistência social não tem obedecido aos pactos realizados e, conseqüentemente, estes pactos não tem sido suficientes para garantir que o seu conteúdo seja cumprido pelas três esferas de governo.

Há ainda, na região de Guarapuava, quem considere que monitoramento é acompanhamento de famílias:

O monitoramento em si, eu acredito que seja o acompanhamento de todas essas famílias [...] Então para você fazer todo esse monitoramento não é fácil, mas eu acho que é uma coisa de grande valia e que há necessidade mesmo. Com a implantação agora [...] hoje, por exemplo, que nós estamos informatizando [...], muitos programas desse novo governo surgiu, então também por intermédio destes novos programas que foram implantados [...] para você fazer o monitoramento se tornou uma coisa complicada, mas ao mesmo tempo também mais fácil, por intermédio destes novos programas. (S.2)

A falta de clareza sobre o lugar destes instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação, na gestão da política de assistência social, assim como qual o papel do órgão gestor da política no município, tem criado entraves para o estabelecimento de uma cultura de aprimoramento da política.

Por outro lado, há concepções de monitoramento enquanto acompanhamento das ações da política de assistência social e processo contínuo e sistemático:

[...] monitorar é acompanhar, é estar perto, não é ir lá perguntar como que está e depois fazer um gráfico, fazer um relatório, a gente fez muito mais do que ir lá perguntar, conhecer e ter a informação, foi no sentido mesmo de orientar, não é avaliar, dar um conceito, foi no sentido de estar junto, estar fazendo [...] (E.1)

[...] a gente sabe que monitoramento é uma coisa que não acaba nunca, é um processo [...] (E.1)

Contudo, esta concepção de acompanhamento e processo foi levantada por profissionais da gestão estadual ligadas com o processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal desenvolvida pela extinta SETP, enquanto que as outras concepções, onde predomina a avaliação informal ou espontânea, vinculada a fiscalização, controle e cumprimento de normas, entre outros aspectos, foram levantadas por secretárias e profissionais da gestão municipal. Portanto, isto se relaciona também com o formato do processo de monitoramento desenvolvido pelo estado do Paraná e também pelo governo federal.

Como visto anteriormente, o governo federal possui organizado um sistema de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benéficos cofinanciados, gerenciado pela SAGI. Já o Estado do Paraná, teve uma experiência piloto entre 2009-2010, mas ainda carece de um processo continuado de monitoramento e avaliação. Os municípios da região de Guarapuava, por sua vez, também não elaboram e executam estes instrumentos de gestão, realidade que é compartilhada pela maioria dos municípios paranaenses.

Em 2009, no processo de monitoramento e avaliação desenvolvido pela SETP uma das questões que gerou mais planos de providências foi a que se referia a realização de processo de monitoramento e avaliação⁴³, qual seja: o município realiza o processo de monitoramento e avaliação das ações de assistência social por eixo de proteção social básica e especial, em articulação com o sistema estadual e federal? Apenas 30,08% dos municípios paranaenses realizavam monitoramento e avaliação, os outros 69,92% municípios não realizavam.

Como indicado anteriormente neste trabalho, as perguntas do questionário do processo de monitoramento possuíam um campo para observações, o qual foi utilizado pelos profissionais que aplicaram o questionário para registrar as justificativas dos municípios. No que se refere exclusivamente a questão sobre a realização de monitoramento e avaliação das ações, entre as justificativas estavam, novamente, a falta de recursos humanos e a rotatividade dos profissionais na gestão da política, principalmente nos municípios de pequeno porte 01 que possuem somente um profissional para atender todas as demandas da gestão.

⁴³ Conforme os dados do relatório final (SETP, 2009) entre as três maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios paranaenses na efetivação do SUAS está a realização de monitoramento e avaliação, as outras duas são: Há implementação do Plano de Inserção e Acompanhamento dos beneficiários dos benefícios socioassistenciais, conforme o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social? Com 79,95% dos municípios do Estado com pendências; e, o órgão gestor juntamente com o CMAS definiram os critérios de funcionamento e de partilha dos recursos financeiros para as entidades da rede socioassistencial? Com 69,67% dos municípios do Estado com pendências.

Outra justificativa apontada foi que “[...] o CMAS estava desarticulado, que agora o novo conselho está tomando ciência das responsabilidades [...]” (SETP, 2009, p. 68) A responsabilização do CMAS pela execução do monitoramento e avaliação também apareceu nas entrevistas realizadas, isto pode ter acontecido porque o CMAS monitora as entidades e instituições inscritas e que prestam serviços na área da assistência social.

A avaliação é um momento do processo de formulação e implementação das políticas públicas, ou seja, é de responsabilidade de equipe que gerencia a política ou programa e está interligada com outros instrumentos de gestão, como o diagnóstico e o planejamento. Já o monitoramento é de responsabilidade da própria equipe da implementação porque é uma ação contínua, cotidiana, sistemática e planejada de acompanhamento do programa, projeto e visa adequar a execução com o planejado, medindo quão bem uma atividade, ação ou intervenção está sendo realizada.

Os municípios paranaenses ainda não utilizam estes instrumentos para gerenciar a política de assistência social. Pesquisa realizada no ano de 2011 pela Secretaria da Família e Desenvolvimento Social demonstra que este quadro permaneceu após a realização do processo de monitoramento, pois neste ano (2011), 70% dos municípios não realizavam processo de monitoramento e avaliação e 63% não possuíam sistema de informação próprio para gerenciar a política⁴⁴.

Na região de Guarapuava, nenhum município realiza processo de monitoramento e avaliação e também nenhum município possui sistema informatizado em funcionamento (até a realização desta pesquisa) que possibilitasse o registro de informações e o gerenciamento da política de forma articulada com a rede de serviços disponível no município. Um dos municípios da região de pequeno porte 02 disse que já possui o sistema, mas ele ainda está em fase de implementação. Enquanto que outro município de pequeno porte 01 relatou utilizar um sistema informatizado da saúde para registro dos benefícios eventuais:

[...] você tem o endereço da pessoa, a documentação da pessoa, o que ele já foi atendido no município, quantas vezes ele foi atendido [...] Também tem os benefícios que ele recebe, tipo cesta básica, passagem, documentação, foto [...] É assim ele tem todo um parâmetro lá a gente entra no que diz respeito a assistência social, só que esta mesma pessoa aparece lá para a saúde, ele é atendido lá, só que eu não tenho assim eu não sei o que ele é atendido lá na saúde. [...] Tem ajudado porque ele dá uma visibilidade para nós, quantas pessoas passam por aqui, quantos atendimentos que a gente realiza, assim... e é fornecido alguma coisa para ele, a gente tem até um controle de cesta básica, de... destas outras ajudas. (M.1)

⁴⁴ Dados disponíveis no Plano Estadual de Capacitação 2012-2015: <http://www.familia.pr.gov.br/arquivos/File/planosuas.pdf> acesso em 27/04/2012.

Identifica-se que a instalação deste sistema conectado com a saúde é mais para controle dos benefícios eventuais repassadas aos usuários da política de assistência social do que para registrar as informações dos serviços e, além disso, as informações, apesar de darem visibilidade para a política, não subsidiam o planejamento das atividades.

As dificuldades técnicas e políticas para a instalação de sistemas informatizado de informação são inúmeras, vão desde o desconhecimento sobre estes sistemas, ao reconhecimento de sua importância para a gestão da política e de sua contribuição para o aprimoramento da mesma, como podemos observar na fala de uma das entrevistadas: “[...] *umas das dificuldades é ter clareza em relação a isso. E são vários fatores de eles não implementar os sistemas, uma é... a questão mesmo da gestão, de eles entenderem a necessidade e a importância de um sistema assim, deste acompanhamento. [...]* (E.3)

Ademais, por esta discussão ser recente na área da assistência social há ainda a dificuldade de contratação de empresas que prestam estes serviços: “[...] *nós estamos a dois anos já em uma tentativa de contratar uma empresa e eles estão tentando criar um sistema de informatização [...] ele vem apresenta uma planilha para nós, um modelo, nós fazemos as adequações, ele vai, ele volta e ainda não conseguimos implementar [...]*” (M.2)

Além dos impasses na identificação e contratação de empresas é preciso também considerar as particularidades da política de assistência social:

[...] a dificuldade que a gente encontra é que quem desenvolve este sistema nunca desenvolveu um sistema para a assistência social, ele desenvolve sistema para a área da saúde, aí eles vem tentar implantar na secretaria de assistência social aquele modelo e não é igual, é diferente, então ali está o impasse, é muita negociação, é muita conversa [...] (M.3)

O fato da política de assistência social exigir um sistema informatizado diferenciado, ou seja, que considere suas particularidades e, por outro lado, as empresas oferecerem modelos prontos advindos de outras políticas públicas torna este processo mais complexo, por isso, exige um diálogo constante entre as duas instituições.

As contribuições de um sistema informatizado de registro de informações que foram relatadas pelas profissionais nas entrevistas foram: a diminuição de duplos atendimentos e benefícios (a família ser atendida por duas instituições para suprir a mesma necessidade, o principal exemplo citado é o recebimento de cestas básicas por duas instituições), dar agilidade aos atendimentos ao facilitar a referência e contra-referência, maior envolvimento da rede de serviços socioassistenciais, contribui com o controle social e a

capacitação. Desta forma, em nenhum momento foi pensado na utilização das informações para realizar diagnóstico ou subsidiar o planejamento, por isso, a disponibilização do sistema informatizado, por si só, não garante que os dados serão analisados e utilizados na formulação e implementação de serviços, programas e projetos na área.

Isto está relacionado com outros aspectos que envolve o gerenciamento da política de assistência social. Entre estes aspectos está à dificuldade em realizar diagnóstico e planejamento das ações, como se pode observar nas falas seguintes:

[...] nós não conseguimos fazer o diagnóstico, o diagnóstico é uma questão que a gente tem dificuldade. A gente sempre faz quando vai elaborar o plano de assistência social em cada ano, ele fica meio a desejar porque a gente não tem dados estatísticos fiéis, [...] a gente sabe as áreas de vulnerabilidade porque você conhece e acompanha, mas dados estatísticos a gente não tem da área rural, então as áreas de vulnerabilidade da cidade a gente conhece porque são áreas periféricas, são áreas de favelas, são áreas de risco, então você tem um retrato mais fiel da área urbana, agora da área rural pelas questões de distância, [...] então até no plano municipal de 2012/2014 a gente está prevendo alguma coisa, se a gente pudesse contratar uma instituição ou fazer um convênio com uma universidade para a gente fazer um diagnóstico mais fiel da nossa realidade. (M.2)

[...] a gente se preocupa muito na ação, a gente atende, atende, atende, atende... e deixa de lado um pouco esta reflexão, e esta é uma questão que a gente tem discutido bastante [...] os profissionais estão precisando ter um momento de reflexão, de ver: realmente está boa a minha ação, não está boa a minha ação, no que eu preciso melhorar, e o monitoramento ele de certa forma te exige isto, ele faz você parar para pensar na estrutura que você tem e no que está acontecendo para buscar a qualidade, porque a quantidade você tem que atender, apareceu e você tem que atender, mas com que qualidade você está dando atendimento? (M.3)

A área da assistência social possui uma legislação moderna, em consonância com os avanços da administração pública brasileira, porém, os serviços e ações continuam sendo executados de forma emergencial e sem estudos prévios da realidade. Diante desta problemática, torna-se um desafio constante pensar na utilização de instrumentos de gestão na condução da política que corresponda com as suas particularidades.

Assim, apesar dos gestores e profissionais reconhecerem a ausência de uma cultura de avaliação e monitoramento na política, os órgãos gestores municipais não possuem equipe ou profissional responsável pelo monitoramento e a avaliação, o que demonstra, mais uma vez, que os municípios estão com dificuldades na implementação dos avanços da legislação da política de assistência social, pois, como visto anteriormente, o SUAS possui como um dos eixos estruturantes a informação, o monitoramento e a avaliação.

Não são somente os profissionais dos municípios que possuem dificuldades para elaborar e executar planos de monitoramento e avaliação na área da assistência social,

esta dificuldade também perpassa os profissionais da secretaria de estado, os quais possuem um importante papel de oferecer subsídios técnicos aos municípios: “[...] nós tínhamos uma dificuldade [...], é ter subsídios para orientar os municípios quanto... é elaborar nos municípios um plano de monitoramento com critérios, com indicadores [...]” (E.2)

Este tópico discutiu sobre os desafios para o estabelecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento da política de assistência social nas três esferas de governo, percebe-se que o governo federal tem avançado nesta temática, porém, estados e municípios ainda possuem muitas dificuldades técnicas e políticas para a realização de processos de monitoramento e avaliação.

Em nível estadual, tendo como referência o Estado do Paraná, as mudanças políticas redirecionam a política de assistência social no Estado e o que era valorizado em um governo, nem sempre é considerado no outro. Já em nível municipal, os municípios da região de Guarapuava possuem dificuldades com recursos humanos no gerenciamento da política e, ainda, priorizam a execução dos serviços, em detrimento da sua qualificação e aprimoramento.

Além disso, considerando que os municípios ainda não avançaram na realização de diagnóstico e planejamento e, ainda, prevalecer o entendimento de avaliação e monitoramento no campo informal ou espontâneo, vinculado a fiscalização, controle e documentação, torna-se necessário ampliar o debate sobre a função destes instrumentos da gestão na política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de analisar como se deu a avaliação e o monitoramento do processo de gestão do SUAS no Paraná, a partir da visão dos operacionalizadores da Política de Assistência Social da região de Guarapuava/PR, este trabalho partiu das características dos modelos de gestão historicamente construídos pelo estado brasileiro e identificou que o surgimento do debate sobre a necessidade de avaliar e monitorar as políticas sociais está vinculado com a necessidade de modernização da administração pública.

A modernização da administração pública com o estabelecimento de modelos descentralizados e participativos na condução das políticas sociais e, desta forma, a necessidade de ultrapassar características patrimonialistas, burocráticas e gerenciais, tem sido um desafio para os governos brasileiros em todas as esferas de governo. Considerando que o federalismo assegura independência e autonomia para estados e municípios, torna-se ainda mais importante, neste movimento de modernização, a coordenação da esfera nacional, para que a condução das políticas e a implementação dos serviços sejam realizados de forma integrada e articulada.

A incorporação de uma cultura de avaliação e monitoramento das ações do Estado que privilegie a dimensão política, em vez da técnica, que possibilite a transparência das ações do Estado, assim como o controle social da sociedade, passa também pelo debate sobre estes instrumentos de gestão, tanto nos diferentes níveis estatais, quanto na esfera da sociedade, uma vez que as pesquisas avaliativas e o acompanhamento dos programas devem ter como finalidade a discussão sobre os objetivos e a qualidade dos serviços, mas também o impacto das ações na vida da população.

Paralelo a este movimento, está a concretização de direitos previstos na Constituição Federal de 1988 por meio da implementação de políticas públicas e, em particular, de políticas sociais. A assistência social, a mais recente a pleitear este *status*, ainda encontra muitas dificuldades institucionais e políticas para a sua concretização, uma vez que ainda convivem uma visão tradicional que a vincula com a ajuda e o favor e uma visão moderna que a percebe enquanto direito.

Enquanto direito, a assistência social é uma política profissionalizada que necessita de recursos humanos qualificados, de equipamentos públicos, de estabilidade e de recursos materiais imprescindíveis para a sua administração e implementação. Além disso, pressupõe diagnósticos e estudos da realidade, tanto da demanda quanto da oferta de serviços, que subsidiem o processo de planejamento, monitoramento e avaliação.

Entretanto, este estudo demonstrou que, apesar dos avanços na legislação, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a sua concretização, principalmente, no que se refere a incorporação de processos continuados de avaliação e de monitoramento. Em nível federal é preciso pensar em instrumentos de coleta de dados também qualitativos e na garantia de confiabilidade das informações. Em nível estadual é necessário o estabelecimento de monitoramento continuado, sistemático e com indicadores da gestão da política e dos serviços, assim como de pesquisas avaliativas, sem prejuízo do assessoramento técnico e financeiro aos municípios. Em nível municipal estão os maiores desafios técnicos, políticos e financeiros.

Desde estudo, destacam-se, principalmente, três observações. A primeira é a importância do nível estadual na implementação da política de assistência social na perspectiva do SUAS. O governo federal se relaciona diretamente com o governo municipal quando define normas e repassa recursos, ou seja, não é de sua competência orientar e ofertar assessoria técnica, por isso, o Estado é essencial na implementação da assistência social, pois, é seu dever assumir o seu papel ativo na assessoria aos municípios, o que significa cumprir com o pacto federativo que define responsabilidades comuns e específicas de cada ente federado.

A segunda observação é que o processo de monitoramento, avaliação e habilitação municipal realizado no estado do Paraná, entre 2009 e 2010, contribuiu para o aprimoramento da gestão da assistência social no Estado na medida em que apontou as fragilidades e indicou os caminhos para a sua superação. Além disso, envolveu as instâncias participativas e deliberativas da política e vinculou o processo de monitoramento com o avanço no nível de gestão do SUAS, o que possibilitou o avanço da organização da gestão nos municípios.

O processo de monitoramento também apresentou fragilidades, entre elas, está o número reduzido de recursos humanos, os entraves políticos que influenciaram na sua descontinuidade, as dificuldades de diálogo com os municípios, uma vez que nas entrevistas realizadas na região de Guarapuava houveram compreensões não muito claras sobre os objetivos do processo de monitoramento, a ausência de indicadores de monitoramento, a divulgação restrita aos envolvidos no processo, o destaque a documentos comprobatórios, o fato de não ter sido previsto auxílio financeiro aos municípios para as adequações e, enfim, de não ter sido estabelecido o que fazer se a concepção da gestão municipal estivesse vinculada visão tradicional da assistência social ou houvessem resistências nas adequações.

Diante disso, identifica-se, a partir da revisão de literatura, que o processo

de monitoramento da gestão do SUAS realizado no Paraná aproxima-se das características de uma avaliação externa, uma vez que foi realizada pelo Estado nos municípios. Ademais, considerando que teve como foco identificar os fatores que facilitam e/ou dificultam a gestão da política de assistência social, pode ser considerada avaliação de processo. Entretanto, o monitoramento dos avanços e retrocessos e, com isso, a possibilidade de modificação dos rumos pré-estabelecidos ficou comprometido pela ausência de indicadores que poderiam ter sido definidos para acompanhamento de uma fase a outra.

No que se refere aos destinatários foram os administradores e técnicos, uma vez que o relatório final foi direcionado aos profissionais da extinta SETP (sede e escritório regional). Por isso, não foi divulgado nos meios de comunicação e jornais para que atingisse a opinião pública, instituições da sociedade civil e movimentos sociais, ampliando assim o debate em torno da avaliação da política de assistência social. Caso isto estivesse ocorrido, sem dúvida teria modificado o uso da avaliação, tendo em vista que o uso está relacionado com o contexto social e organizacional, estabelecidos a partir das relações de poder.

Outra questão que merece destaque é o fato de prevalecer a dimensão técnica-operativa da política, ou seja, a análise se a legislação vigente está sendo implementada conforme o previsto, isto demonstra que na área da assistência social ainda permanecem traços da sua visão tradicional, sendo ainda necessário focar na organização da sua gestão. Porém, é preciso avançar tanto na análise dos impactos e efeitos dos serviços socioassistenciais na vida da população beneficiária, quanto na análise do alcance dos objetivos da política.

Por fim, a terceira observação refere-se especificamente à região de Guarapuava. Apesar dos dados socioeconômicos demonstrarem a necessidade de estruturação de uma rede de proteção social e, em particular, da organização da política de assistência social para quem dela necessitar, os municípios da região possuem inúmeras dificuldades técnicas, políticas e financeiras. Há dificuldades técnicas no estabelecimento de instrumentos de gestão - diagnósticos, planejamento, monitoramento e avaliação – articulados e integrados que possam ultrapassar as ações pontuais, improvisadas e imediatistas. Estes instrumentos quando subordinados à sua dimensão política de produzir informações para subsidiar o controle social e a ampliação de direitos podem contribuir para o fortalecimento da assistência social enquanto política pública.

Soma-se a estas dificuldades a grande rotatividade de profissionais ou o fato dos municípios de pequeno porte 01 possuírem reduzido número de profissionais lotados na gestão da política, o que reflete os dados do eixo recursos humanos do processo de

monitoramento, que apontou este como sendo o maior desafio no estado do Paraná. Além disso, 80% dos secretários de assistência social possuem vínculo de parentesco com o prefeito e, diante disso, os municípios ainda reproduzem o fenômeno do primeiro damismo na área. As dificuldades políticas também estão vinculadas com a visão tradicional relacionada à ajuda e moderna relacionada a direito social da assistência social que direcionam as ações em nível municipal, tendo em vista que a visão ideopolítica pode contribuir para avanços, mas também para retrocessos na área.

Enquanto que a avaliação ainda é percebida como opinião no sentido *lato senso*, ou seja, informal/espontânea carecendo de instrumentos de coleta e análise de dados advindos da pesquisa social aplicada. Já o monitoramento é vinculado à fiscalização, controle, vigilância, organização de documentos e cumprimento de normas em detrimento da sua valorização enquanto acompanhamento planejado, sistemático e dirigido da implementação de um serviço, programa ou projeto social. No que tange a informação e a sistemas informatizados ainda não são considerados como instrumento de organização e sistematização de dados que servem para subsidiar processos de planejamento, mas como uma forma de controle de benefícios eventuais.

As dificuldades financeiras na política de assistência social advêm, de um lado, do próprio município que direciona poucos recursos para a área e, de outro lado, da falta de financiamento fundo a fundo do Estado que permanece com repasses focalizados via convênios. Enquanto que o governo federal tem avançado na discussão sobre o financiamento da gestão e dos serviços na área, porém, ainda faltam regulamentações e a concretização das previsões da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS/2012 que prevê modalidades de financiamento, via blocos, conforme os níveis de proteção básica e especial e a gestão do SUAS, o que, acreditasse, que possibilitará um pouco de autonomia para os municípios.

Disso tudo, identifica-se que, apesar das fragilidades, o processo de monitoramento foi ímpar porque possibilitou um olhar atento dos profissionais, tanto estaduais quanto municipais, à organização da assistência social. Isto porque os instrumentos de gestão, em especial o monitoramento e a avaliação, se pensados em sua dimensão política, conforme prevê a legislação na área, podem ser impulsionadores do avanço da assistência social enquanto política pública profissionalizada e qualificada.

Por fim, considerando que esta é uma primeira aproximação com este objeto de estudo e, também, a complexidade do mesmo, espera-se ter contribuído com a temática de forma a demonstrar a necessidade do debate coletivo sobre a necessidade do estabelecimento

de uma cultura de avaliação e monitoramento da política de assistência social, nas três esferas de governo.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Tradução de Jaime A. Closen e Lúcio Mathilde E. Orth. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 29-39.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.). **Trabalho e Seguridade Social**: Percursos e Dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UFRJ, 2008.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. **Diário Oficial da União 07/07/2011**. Altera a Lei n.8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União 30/11/2009**. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. **Diário Oficial da União 14/05/2004**. Altera a Lei n.10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União 08/12/1998**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. NOB - Norma Operacional Básica: **Resolução nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: MDS, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais: **Resolução 109** de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Comissão Intergestora Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios: **Resolução nº 07** de 10 de setembro de 2009. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. NOB - Norma Operacional Básica: **Resolução nº 130**, de 15 de julho de 2005. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. PNAS - Política Nacional de Assistência Social: **Resolução nº 145**, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Decreto-Lei nº 200** de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **CadSUAS**. 2013. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html;jsessionid=F2B52F6F0F6CD1007E44D382D6B9A010>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, jan./abr. Brasília, 1996.

CAMARGO, Ironi. Processo de monitoramento da gestão da política de assistência social nos municípios do Estado do Paraná. In: PARANÁ/CIB, Comissão Intergestora Bipartite. **Memória de reunião ordinária da Comissão Intergestora Bipartite**. Curitiba/PR, 14/12/2012.

CHAMPAGNE, François et al. A Avaliação no Campo da Saúde: conceitos e métodos. In: BROUSSELLE, Astrid et al. (Org.). **Avaliação: conceitos métodos**. Tradução de Michel Colin. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011, p. 41-60.

CHAMPAGNE, François; CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre; TANON, Anais. Utilizar a Avaliação. In: BROUSSELLE, Astrid et al. (Org.). **Avaliação: conceitos métodos**. Tradução de Michel Colin. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011, p. 241-261.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participante – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6 ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 87-94.

CAVENAGHI, Suzana. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e a Redução das Desigualdades Sociais. In: CAVENAGHI, Suzana (Org.) **Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas: indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011**. Centro Feminista de Estudos e Assessoria: CFEMEA. São Paulo: Athalaia, 2007.

CEAS/PR, Conselho Estadual de Assistência Social. **Resolução n.11** de 13 de maio de 2009. Aprova o fluxo de monitoramento e avaliação da política de assistência social no Estado do Paraná.

CIB/PR, Comissão Intergestora Bipartite. **Memorial reunião** de 14 de dezembro de 2010. Curitiba, 2010.

_____. **Resolução n. 04** de 13 de maio de 2009. Pactua o fluxo de monitoramento e avaliação da política de assistência social.

CIT, Comissão Intergestora Tripartite. Resolução nº 05 de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da União nº193 de 06/10/2006**. Institui o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal no contexto do SUAS.

COLIN, Denise Arruda; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Glossário para organização da rede socioassistencial no sistema de informação. In: SETP/NUCLEAS, Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social/ Núcleo de Coordenação da Política Estadual de Assistência Social. Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS. **Caderno SUAS II**. Curitiba, dez. 2007, p. 02-21.

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007, p. 193-215.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, ano 49, n. 2, Brasília: ENAP, abr./jun. 1998, p. 103-124.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos conceituais. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012, p. 54-87.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DALCIN, Kellen Cristina; SANTOS, Renata Mareziuzek dos. Aplicativos e gestão do sistema de informação, monitoramento e avaliação da política estadual de assistência social. In: SETP/NUCLEAS, Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social/ Núcleo de Coordenação da Política Estadual de Assistência Social. Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS. **Caderno SUAS II**. Curitiba, dez. 2007, p. 22-31.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 15-42.

DUBOIS, Carl-Ardy; CHAMPAGNE, François; BILODEAU, Henriette. Histórico da Avaliação. In: BROUSSELLE, Astrid et al. (Org.). **Avaliação: conceitos métodos**. Tradução de Michel Colin. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011, p. 19-39.

FAGUNDES, Helenara; MOURA, Alessandra Ballinhas de. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**, v. 8, n. 1, Porto Alegre, jan./jun. 2009, p. 89-103.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n. 59. São Paulo. out. 2005.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3. ed. Revista, 2001.

FERREIRA, Joel Ritter; ALMEIDA, Murilo Cervi de. O papel da tecnologia da informação nos sistemas da políticas de assistência social no Paraná. In: SETP/NUCLEAS, Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social/ Núcleo de Coordenação da Política Estadual de Assistência Social. Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS. **Caderno SUAS II**. Curitiba, dez. 2007, p. 32-36.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise e Conjuntura**, v. 01, n. 3. Belo Horizonte, 1986, p. 107-126.

FIUZA, Solange Rodrigues. **Do Favor ao Direito: uma análise da implementação da Lei Orgânica da Assistência Social na região de Guarapuava**. 2005. 154f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2005.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Ed. Veras, 2001, p. 17-36.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cadernos municipais**. Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30>. Acesso em: jun. 2013.

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**, segundo os municípios do Paraná – 1991/2000. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/idh_estados.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. **Leituras regionais: Messoregião Geográfica Centro Sul Paranaense**. Curitiba: IPARDES: BRDE, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, jan./jul., 2011a, p. 251-275.

_____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 01 jan./jun., 2011b, p. 36-65.

_____. **Indicadores Sociais no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alínea, 2006.

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP Rio de Janeiro**, n. 36, jan./fev., 2002, p. 51-72.

JOPPERT, Marcia Paterno. **Pesquisa sobre Oferta e Demanda por Serviços de Avaliação no Setor Público: O Caso Brasileiro**. Março 2011. Disponível em: <http://api.ning.com/files/wOnquSabKnL*4YMvH4IR3*6ASQ5u*h*it949zTyp*BT6iEf14VB8nD4ZAwuTWRRaxWS9U3EMIpqvavtcM*59QHI56w4Ga6Wn/Pesquisasobredemandaemavaliao_Brasil_IRSPM_mar11.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. **Uma Proposta para um Referencial Teórico em Avaliação**. Dezembro 2010. Disponível em:

<http://api.ning.com/files/rWk7oECg4WoojPLHvWqmPgL5vajZByQ1GEGsPT7HPENM6JhK*dCDSwpunsBpvJB*lzmcFdaMg8DCKmY-msDADRo6tUZcVVT0h/MarcoConceitual_MarciaPaternoJoppert_25ago11.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

JUNIOR, Gilvan Coelho; LIMA, César Lúcio de; TAPAJÓS, Luziele; BARRETO, Fernanda. Rede SUAS: o sistema de informação do SUAS. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Wagner da Silva. (Org.) **Rede SUAS: Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007, p. 88-101.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 75-84.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. Orientações Básicas para a Pesquisa. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2007.

MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 11-28.

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

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PARANÁ. Lei nº 16.840, de 28 de Junho de 2011. **Diário Oficial nº. 8.495 de 28/06/2011**. Altera a denominação e as atribuições da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECJ; da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP; da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJU; e adota outras providências.

_____. Lei nº 15.604, de 15 de agosto de 2007. **Diário Oficial nº 7.537 de 16/08/2007**. Altera a denominação da Secretaria de Estado da Criança – SECR para Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECJ, extingue o Instituto de Ação Social do Paraná – IASP e adota outras providências.

_____. Lei nº 3.986, de 30 de Dezembro de 2002. **Diário Oficial nº. 6.386 de 30/12/2002**. Altera, conforme especifica, a estrutura administrativa do Estado.

PARANÁ/SEDS, Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social. Sistema Único de Assistência Social: **Plano Estadual de Capacitação 2012-2015**. Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://www.familia.pr.gov.br/arquivos/File/planosuas.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

PARANÁ/SETP, Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **Relatório Final: Monitoramento, Avaliação e Habilitação Municipal**. Curitiba, dezembro 2010. Disponível em: <http://www.sine.pr.gov.br/setp/assissocial/Materiais/PDF_Relatorio_Final_CIB2.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Prefácio à 3ª edição. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012, p. 15-20.

_____. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; BATTINI, Odária. Assistência Social no Paraná: marcos e modos. In: BATTINI, Odária (Org.). **O sistema descentralizado e participativo da assistência social: história, significado e instrumentação**. Curitiba: CIPEC; CPIHTS, 2003, p. 38-76.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **Relatório de Pesquisa: Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios do Paraná**. 2013.

_____. O processo de implementação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Revista Argumentum**. v. 2, n. 2, Vitória: UFES, jun./dez. 2010, p. 174-188.

_____. Estado e Sociedade Civil nas Políticas Sociais Brasileiras. **Semina: Revista de Ciências Sociais e Humanas**. v. 22, Londrina, set. 2001, p. 39-56.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____ (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Ed. Veras, 2001, p. 37-93.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1995.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista Administração Pública**, v. 42, n. 3, 2008, p. 529-550.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 01, jan./jun. 2011, p. 21-37.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. **Revista Praia Vermelha**, n. 18. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. p. 120-144.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Roteiro das Entrevistas com Secretárias de Assistência Social

- 1) O que você compreende por avaliação? E por monitoramento?
- 2) Qual a importância da avaliação e do monitoramento na gestão da política de assistência social?
- 3) Entre 2009 e 2010 a extinta SETP realizou um processo de monitoramento em todos os municípios paranaenses. Você sabe como surgiu esta proposta e qual era o seu objetivo?
- 4) Como os técnicos do Escritório Regional da SETP repassaram e discutiram sobre o processo de monitoramento? E sobre as necessidades de correções ou mudanças nos procedimentos da gestão municipal, a partir dos resultados do processo de monitoramento e avaliação?
- 5) O que você considera que foi positivo no processo de monitoramento e avaliação executado pelo Estado? E o que pode ser melhorado?
- 6) Houveram dificuldades na execução dos reordenamentos apontados como necessários pelo processo de monitoramento e avaliação? Se positivo, quais?
- 7) O município possui sistema informatizado de informação? E instrumentos de monitoramento e avaliação da política de assistência social?
Caso positivo, fale sobre eles?
Caso negativo, quais as dificuldades para implementação?
- 8) Monitorar e avaliar a gestão municipal da política de assistência social tem sido um procedimento regular do Estado?
- 9) Depois do processo de monitoramento e avaliação como foram realizadas as assessorias técnicas e financeiras do Estado para auxiliar o município nos reordenamentos apontados como necessários?
- 10) Como foi a divulgação do processo de monitoramento realizado no Estado?

APÊNDICE B

Roteiro das Entrevistas com Profissionais do Órgão Gestor Municipal

- 1) Entre 2009 e 2010 a extinta SETP realizou um processo de monitoramento em todos os municípios paranaenses. Você sabe como surgiu esta proposta e qual era o seu objetivo?
- 2) Como os técnicos do Escritório Regional da SETP repassaram e discutiram sobre o processo de monitoramento? E sobre as necessidades de correções ou mudanças nos procedimentos da gestão municipal, a partir dos resultados do processo de monitoramento e avaliação?
- 3) O que você considera que foi positivo no processo de monitoramento e avaliação executado pelo Estado? E o que pode ser melhorado?
- 4) O resultado do processo de monitoramento e avaliação foi divulgado? Em que meios e instâncias?
- 5) Houveram dificuldades na execução dos reordenamentos apontados como necessários pelo processo de monitoramento e avaliação? Se positivo, quais?
- 6) Aponta os fatores que interferiram na implementação (ou não) dos reordenamentos previstos?
- 7) Monitorar e avaliar a gestão municipal da política de assistência social tem sido um procedimento regular do Estado?
- 8) Depois do processo de monitoramento e avaliação foram realizadas assessorias técnicas e financeiras do Estado para auxiliar o município nos reordenamentos apontados como necessários? E o município retomou as questões do plano de providência?
- 9) O município possui sistema informatizado de informação? E instrumentos de monitoramento e avaliação da política de assistência social?
Caso positivo, fale sobre eles?
Caso negativo, quais as dificuldades para implementação?

APÊNDICE C

Roteiro das Entrevistas com Profissionais do Órgão Gestor Estadual

- 1) como surgiu a proposta de realizar um processo de monitoramento e avaliação da gestão da política de assistência social em todos os municípios paranaenses?
- 2) Quais foram as pessoas envolvidas no processo de formulação e execução deste processo? E quais eram os destinatários?
- 3) Qual era o objetivo do processo de monitoramento? Na sua opinião este objetivo foi atingido?
- 4) Como foi a receptiva dos municípios na região?
- 5) Você considera que da forma como foi realizado o processo contribuiu para melhorar a gestão municipal do SUAS na região de Guarapuava? Em quais aspectos?
- 6) Monitorar e avaliar a gestão municipal do SUAS tem sido um procedimento regular no Estado do Paraná?
- 7) O resultado do processo de monitoramento foi divulgado? Em que meios e instâncias?
- 8) Houve interlocução entre o processo de monitoramento estadual e o realizado pelo governo federal?
- 9) Depois do processo de monitoramento como foram realizadas as assessorias técnicas e financeiras do Estado para auxiliar os municípios no reordenamentos apontados como necessários?
- 10) Como você analisa a organização da gestão municipal do SUAS na região no que se refere a criação e utilização de planos municipais de monitoramento e avaliação?