



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

PETERSON ALEXANDRE MARINO

**SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E  
AVALIAÇÃO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA REDE SOCIOASSISTENCIAL  
NÃO GOVERNAMENTAL**

---

Londrina  
2012

PETERSON ALEXANDRE MARINO

**SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E  
AVALIAÇÃO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA REDE SOCIOASSISTENCIAL  
NÃO GOVERNAMENTAL**

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

Orientadora: Profa. Dra. Maria Luiza A. Rizzotti

Londrina  
2012

**Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

M339s Marino, Peterson Alexandre.

Sistema municipal de monitoramento e avaliação: b uma análise a partir da rede socialassistencial não governamental / Peterson Alexandre Marino. – Londrina, 2012.  
260 f.

Orientador: Maria Luiza Amaral Rizzotti.

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, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Assistência social – Políticas públicas – Teses. 2. Serviços sócio-assistenciais – Monitoramento e avaliação – Teses. 3. Assistência social – Programas sociais – Teses – Teses. 4. Política social – Avaliação – Teses. 5. Seguridade social – Teses. 6. Avaliação de pesquisa (Programas de ação social) – Teses – 7. Organizações não-governamentais – Teses. I. Rizzotti, Maria Luiza Amaral. 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

PETERSON ALEXANDRE MARINO

**SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO  
GOVERNAMENTAL**

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Esther Luíza de Souza Lemos  
UNIOESTE – Toledo - PR

---

Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves  
UEL – Londrina - PR

---

Profa. Dra. Maria Luiza do Amaral Rizzotti  
UEL – Londrina - PR

Londrina, 20 de Março de 2012.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Juliana pelo apoio e, principalmente, compreensão nos momentos de ausência.

À minha orientadora e professora Dra. Maria Luiza do Amaral Rizzotti, por ser um exemplo de profissionalismo e dedicação (no qual me inspirei) e pelas inúmeras contribuições a essa pesquisa.

Aos docentes do Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais da UEL.

Aos colegas da turma de Mestrado, por compartilharem esse momento comigo.

Aos profissionais da rede socioassistencial de Londrina que gentilmente contribuíram para a realização dessa pesquisa.

À CAPES, pelo apoio financeiro recebido, fundamental para meus estudos e conclusão do curso.

Enfim, a todos e a todas que, direta ou indiretamente contribuíram para realização deste trabalho.

MARINO, Peterson Alexandre. **Sistema municipal de monitoramento e avaliação: uma análise a partir da rede socioassistencial não governamental.** 2012. 260 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

## RESUMO

O presente estudo tem como tema central o processo de avaliação e monitoramento no âmbito da política de assistência social. A pesquisa teve sua ambientação no município de Londrina, estudando, de forma mais específica, a compreensão da rede de serviços socioassistenciais não governamental sobre a implantação e a execução do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação. O referencial teórico da pesquisa aborda inicialmente questões relativas à concepção de Estado e políticas sociais e apresenta a proposta de gestão do Sistema Único de Assistência Social. Aborda também conceitos referentes ao processo de monitoramento e avaliação nas políticas sociais e retrata, na sequência, o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação de Londrina, debatendo sua estrutura e principais características. Nesta perspectiva, a pesquisa de campo se realizou através de entrevistas semi-estruturadas objetivando analisar e compreender o modo que coordenadores e técnicos dessas entidades se apropriam dos conceitos propostos pelo referido sistema, refletindo sobre seus posicionamentos acerca desse processo.

**Palavras-chave:** Monitoramento e avaliação. Rede socioassistencial. Política de assistência social.

MARINO, Peterson Alexandre. **Municipal system for monitoring and evaluation: an analysis from the network socioassistencial nongovernmental.** 2012. 260 p. Dissertation (Master's Degree in Social Work and Social Policy) –Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

### **ABSTRACT**

The present study is focused on the process of evaluation and monitoring within the social assistance policy. The research had its setting in the city of Londrina, studying, more specifically, understanding the network of non-governmental socioassistencial services on the deployment and implementation of the Municipal System for Monitoring and Evaluation. The theoretical research first, addresses issues concerning the design of state and social policies and presents the proposed management of the Unified Social Assistance System (SUAS). It also discusses concepts related to the process of monitoring and evaluation of social policies and portrays, in sequence, the Municipal System for Monitoring and Evaluation of Londrina, discussing its structure and main features. In this perspective, the fieldwork was carried out through semi-structured interviews aimed at analyzing and understanding the way managers and technicians of these entities take possession of the concepts proposed by the above system, reflecting on their positions on this process.

**Keywords:** Monitoring and evaluation. Network socioassistencial. Social assistance Policy.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

<b>CF-88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Serviço Social
<b>CRAS</b>	Centro de Referência da Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>GGMA</b>	Gerência de Gestão de Monitoramento Avaliação
<b>FMAS</b>	Fundo Municipal de Assistência Social
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>NOB/SUAS</b>	Norma Operacional Básica do SUAS - 2005
<b>PNAS/2004</b>	Política Nacional de Assistência Social, de Setembro de 2004
<b>SMAS</b>	Secretaria Municipal de Assistência Social
<b>SMMA</b>	Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	15
1.1 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL – PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	19
1.2 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL – UM DEBATE SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO .....	24
1.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONFIGURAÇÕES DESSE MODELO DE GESTÃO.....	31
1.3.1 A Atual Configuração da Política de Assistência Social no Brasil .....	38
1.3.2 A Estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS .....	43
1.3.3 Resolução CNAS nº. 109/99 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais .....	51
1.3.4 Lei n.º 12.101/08 e a Nova Regulação das Certificações.....	59
<b>2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	64
2.1 O MODELO GERENCIAL E A PROPOSTA PELA EFICIÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO .....	65
2.2 PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS .....	74
2.2.1 Aspectos Conceituais .....	75
2.2.2 A Importância da Discussão sobre Avaliação nas Políticas Sociais no Brasil.....	81
2.2.3 Os Indicadores de Avaliação e sua Importância nesse Processo .....	90
2.3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA.....	95
2.3.1 A Gerência de Monitoramento e Avaliação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina/PR: Histórico e Atribuições .....	96
2.3.2 A Gestão do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação na Política de Assistência Social em Londrina/PR .....	106
2.3.2.1 Sistema municipal de monitoramento e avaliação, sua atual configuração .....	110

<b>3</b>	<b>A COMPREENSÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO GOVERNAMENTAL ACERCA DO SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....</b>	<b>128</b>
3.1	A CARACTERIZAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO GOVERNAMENTAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONVENIAMENTO EM LONDRINA .....	128
3.1.1	Vínculo SUAS: a relação poder público e entidades não governamentais .....	133
3.2	COMPREENSÕES DO SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM LONDRINA: A VISÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO GOVERNAMENTAL SOBRE ESSE PROCESSO .....	147
3.2.1	A Caracterização dos Entrevistados.....	147
3.2.2	Análise das Temáticas.....	149
3.2.2.1	Compreensão da política de assistência social e do SUAS .....	150
3.2.2.2	Compreensão do processo de implantação do sistema municipal de monitoramento e avaliação em Londrina .....	175
3.2.2.3	Indicadores de avaliação e sua importância no processo avaliatório.....	196
3.2.2.4	Aspectos positivos e negativos do SMMA e o monitoramento e avaliação ao longo das gestões da política municipal .....	205
3.2.2.4.1	<i>A aplicação do SMMA e as diferentes gestões da política de assistência social no município.....</i>	<i>216</i>
3.2.2.5	O papel do CMAS no processo de avaliação.....	221
	<b>CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>233</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>238</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>244</b>
	Apêndice A – Termo de consentimento livre e esclarecido .....	245
	Apêndice B – Roteiro das entrevistas .....	247
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>248</b>
	Anexo A – Modelo plano de trabalho .....	249
	Anexo B – Valores repassados rede conveniada (FMAS – 2011).....	253
	Anexo C – Modelo relatório mensal de atividades .....	255
	Anexo D – Modelo laudo circunstanciado .....	258
	Anexo E – Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação – 2008.....	260

## INTRODUÇÃO

A política de assistência social, em sua atual formatação, é resultante de um processo histórico que teve, nas últimas duas décadas, mudanças notadamente marcadas por sua inserção como política pública nos marcos legais da Constituição Federal de 1988 e a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. O *status* de política pública indicou o caminho da primazia e responsabilidade sobre a condução no campo estatal e englobou a perspectiva da descentralização político-administrativa, com o comando único das ações e a participação popular.

Esse desenho começou a ganhar força, a partir de 2004, com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que propõem rede pública de serviços e administra os maiores programas de renda mínima do Brasil. Nos últimos anos, quase a totalidade dos municípios brasileiros implantaram estrutura de gestão pública local, rede de serviços e benefícios. A partir dessa implantação, a assistência social tornou-se a grande novidade em termos de alargamento do sistema de seguridade social brasileira. Essa mudança ao mesmo tempo em que denuncia a difícil tarefa de torná-la republicana, profissionalizá-la e adotar modelos de gestão modernos e democráticos. Neste campo, enunciamos o tema que instigou esse estudo relacionado à implantação do sistema de monitoramento e avaliação da rede de serviços, pois esse tem uma intrínseca relação entre o Poder Público e a rede não governamental. Campo sensível às mudanças previstas nesta política, sobretudo, porque toca no mais importante legado do SUAS - a publicização da assistência social .

Alguns municípios, como é o caso de Londrina, já vinham adotando, desde a década de 1990, essa transposição da primazia e responsabilidade para a esfera pública estatal. Com a criação do órgão gestor da assistência social (1993) trouxe para o âmbito municipal o debate acerca da Política de Assistência Social. A partir da deliberação quanto ao Sistema Único de Assistência Social, o município reordenou sua estrutura, criando diretorias, gerências e coordenadorias, de acordo com o disposto na PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005.

No que tange ao processo de monitoramento e avaliação, a Secretaria Municipal de assistência social criou, no ano de 2005, a Gerência de

Gestão de Monitoramento e Avaliação, que tem, dentre suas competências, a responsabilidade em acompanhar e avaliar os serviços socioassistenciais no município de Londrina, garantindo qualidade na sua prestação.

Buscando incorporar indicações oriundas da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), esta gerência aprimora a gestão da política no município construindo um Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação em conjunto com as entidades da rede socioassistencial<sup>1</sup> e com os conselhos afetos à área.

A proposta de construção do sistema deu-se a partir de discussões, principalmente nas reuniões das comissões de serviços. Foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social em outubro de 2005, através da Resolução nº. 039/2005. A partir de então, este Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação foi adotado como parâmetro oficial, um instrumento estruturante do SUAS no município.

Assim, com base na construção e experiência vivenciada pelo município de Londrina e passados seis anos de implementação, buscamos, nesta dissertação, analisar a compreensão das entidades socioassistenciais do município em questão, conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social, sobre o processo de implantação iniciado logo após a aprovação do referido Sistema pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Cabe salientar que o interesse pelo objeto de pesquisa se manifestou a partir de dois anos de estágio curricular na Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação da SMAS. Já na ocasião da monografia de conclusão de curso, tivemos a oportunidade de pesquisar esta temática, aprofundando conhecimentos relativos à política de assistência social e às ações de monitorar e avaliar a rede socioassistencial governamental e a não governamental conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Nesse período de estágio, pudemos participar ativamente do processo de revisão do SMMA, realizado no ano de 2008. Destaca-se também, neste período, todo o contato com a rede não governamental, fato que me instigou a desvendar a

---

<sup>1</sup> De acordo com a NOB/SUAS, "rede socioassistencial" compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos. Supõe-se a articulação entre todas essas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia básica e especial e, ainda, por níveis de complexidade.

compreensão dessas entidades acerca do processo de monitoramento e avaliação realizado no município de Londrina.

Perante o objeto de estudo apresentado, a pesquisa visa compreender o posicionamento da rede socioassistencial não governamental de Londrina, conveniada com a SMAS, sobre o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

Já os objetivos específicos buscam: a) estabelecer uma reflexão sobre o Estado e as políticas sociais; b) sistematizar conceitos referentes ao monitoramento e avaliação das políticas sociais; c) compreender o modo como a rede socioassistencial não governamental de Londrina se posiciona diante da implantação do SUAS e, mais especificamente, quanto ao Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação nas atividades.

Justifica-se, primeiramente, a importância desta pesquisa dada a relação técnica e financeira existente entre a rede socioassistencial não governamental e o poder público, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina. Tal relação é passível de uma análise aprofundada, buscando compreender significativas particularidades desse processo, dentre as quais destacamos o modelo de organização, a parceria na política em Londrina e a visão dessa rede sobre o instrumento do órgão gestor responsável pelo monitoramento e avaliação das suas ações.

Ainda se justifica a importância desta pesquisa, uma vez que o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação de Londrina (SMMA) é atualmente o parâmetro oficial do município para análise dos serviços prestados e tem contribuído significativamente para que o CMAS exerça tanto seu papel fiscalizador quanto ao reconhecimento e registro dos serviços socioassistenciais. Isto se deve ao fato de que as modalidades de serviços não constantes neste Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação não podem ser registradas neste Conselho e nem podem efetivar qualquer tipo de relação técnica-financeira com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Para tanto, este trabalho estruturou-se em dois momentos. No primeiro, foi realizada uma revisão bibliográfica, buscando apresentar explicações teóricas sobre a formação do Estado e o seu papel no desenvolvimento das políticas sociais, considerando – em especial – o contexto brasileiro. Ainda nesse primeiro momento,

buscou-se a conceituação e a relevância do processo de monitoramento e avaliação na política de assistência social.

Num segundo momento, realizou-se a pesquisa de campo. No universo das entidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social, trabalhamos por amostragem. Para tanto, escolhemos de modo aleatório cinco instituições. Em cada uma delas, duas pessoas foram entrevistadas, e os critérios de escolha foram:

- aquele que tenha maior apropriação do SMMA (geralmente o técnico) e,
- aquele que tenha cargo de coordenação ou alguém que componha a diretoria – sendo que no caso de representante da diretoria, esta deve ter sido eleita há, no mínimo, um ano.

Como o intuito da pesquisa é saber o posicionamento do entrevistado sobre o SMMA, busca-se que o entrevistado seja alguém que, primeiramente, conheça o sistema. Cumprindo-se esse primeiro requisito, a escolha dessas instituições se deu por sorteio e, levando em conta a amostragem, foram selecionadas três instituições que prestam serviço na Proteção Social Básica e duas que prestam serviços na Proteção Social Especial.

Durante a realização da pesquisa, eram 29 entidades conveniadas<sup>2</sup> com a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, desempenhando uma relação técnica e financeira com o poder público na prestação dos serviços socioassistenciais, conforme o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação organiza.

A pesquisa de campo teve abordagem qualitativa, utilizando-se de roteiro elaborado.<sup>3</sup> As entrevistas realizadas foram semiestruturadas, possibilitando um ponto inicial de discussão e proporcionando condições para o entrevistado aprofundar-se naqueles pontos que julgar de maior relevância. Possibilita também obter informações qualitativas, o que enriqueceria o processo de análise.

Cada entrevista foi agendada com antecedência: o primeiro contato foi por telefone, quando foram apresentados os objetivos da pesquisa, os quais

---

<sup>2</sup> Trataremos mais à frente, na pesquisa, a caracterização dessa rede, conforme o item 3.1.

<sup>3</sup> O roteiro da entrevista segue no apêndice.

foram retomados no momento das entrevistas, realizadas no local de preferência de cada entrevistado. As entrevistas tiveram em média 35 minutos de duração.<sup>4</sup>

As perguntas realizadas foram formuladas com a finalidade de apropriar-se dos seguintes eixos de análises sobre o tema:

- a) Compreensão da Política de Assistência Social e do SUAS;
- b) Compreensão do processo de implantação do SMMA em Londrina;
- c) Indicadores de avaliação e sua importância no processo avaliatório;
- d) Aspectos positivos e negativos do SMMA e o monitoramento e avaliação ao longo das gestões;
- e) O papel do CMAS no processo de avaliação das entidades

Buscou-se analisar cada temática à luz de referenciais teóricos, considerando aspectos comuns ou particulares, porém, significativos. Dessa forma, com base nos depoimentos, tentou-se esboçar a opinião da rede socioassistencial não governamental acerca da sua compreensão do processo de incorporação do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação em Londrina.

A pesquisa conta com três capítulos. O primeiro visa tanto tratar da compreensão do processo que culminou na elaboração de uma Política Nacional de Assistência Social, assim como sistematizar aspectos teóricos das políticas sociais. Entende-se que não é possível refletir sobre a assistência social sem considerar o contexto em que se insere a política social, particularmente no contexto do Brasil. Na seqüência, são trazidas as atuais configurações da Política Nacional de Assistência Social, trabalhando aspectos e concepções do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Aborda-se também o importante documento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que influi diretamente nas entidades socioassistenciais vinculadas à política de assistência social.

O segundo capítulo trata, inicialmente, a contextualização do modelo gerencial do Estado brasileiro, destacando que a proposta pela eficiência do Estado nesse modelo de gestão, exige mecanismos de avaliação das ações do poder público. É abordada também a discussão sobre os procedimentos técnicos e as tendências contemporâneas de avaliação nas políticas sociais, com a proposta de

---

<sup>4</sup> Foram gravadas para possibilitar as análises sem que se percam informações. Logo após, cada arquivo de áudio foi destruído – como o Termo de Consentimento garantia.

entender e refletir sobre a importância do monitoramento e avaliação enquanto etapa do processo de gestão dessas políticas, destacando entre elas, a assistência social. Trabalha-se também a necessidade dos indicadores sociais enquanto importante mecanismo de aferição da realidade que auxilia no processo de monitoramento e avaliação, especialmente no caso de ações de uma política pública.

Por fim, no terceiro capítulo, essa pesquisa traz resultados e análises do estudo de campo realizado com as entidades socioassistenciais não governamentais da cidade de Londrina, apropriando-se das categorias de análise supracitadas.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com a discussão sobre monitoramento e avaliação na política de assistência social e, mais especificamente, sobre a visão da rede socioassistencial não governamental de Londrina na implantação e incorporação deste Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

## 1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A política de assistência social no Brasil, na sua atual formatação, é resultante de um processo histórico que teve, dentre seus principais acontecimentos, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004.

A assistência social passa a ser compreendida como política pública a partir da CF-88; e o Estado assume a primazia de responsabilidade na sua condução, englobando a perspectiva da descentralização político-administrativa, com o comando único das ações e a participação popular.

Entretanto, além da compreensão desse processo que culminou na elaboração de uma política nacional de assistência social, o presente capítulo pretende sistematizar aspectos teóricos das políticas sociais, entendendo que não é possível refletir sobre a assistência social sem considerar o contexto em que se insere a política social, particularmente no contexto brasileiro.

Inicialmente podemos conceber que pensar a sociedade e a organização das regras que regularizam o convívio social exige a discussão sobre o Estado. Dessa forma, coloca-se a importância da discussão sobre o que é o Estado, de modo que são apresentadas a seguir algumas dessas explicações. Cabe salientar, que a exposição restringe-se a apontar de forma sucinta as diferenças que marcaram os principais teóricos do tema, tendo como objetivo reforçar o papel do Estado. Tais aspectos, são o ponto de partida para a discussão do Estado como elemento central da proteção do povo que o circunscreve.

A discussão e teorização em torno desse assunto é muito antiga, sendo várias as teorias que objetivam responder essa questão. Desde o italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527), passando por Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778), dentre outros, importantes debates acerca do Estado são formulados no intuito de compreender por que os homens o organizam e que funções ele deve desempenhar.

Os teóricos Hobbes, Locke e Rousseau<sup>5</sup> pensaram sobre a razão pela qual os homens abrem mão de sua liberdade, chamada de “natural”, em troca

---

<sup>5</sup> Consideramos a relevância desses pensadores, devido a importância da suas premissas teóricas na sociedade moderna, se transformando em instrumento de luta política contra o poder do Estado medieval, garantindo o pleno direito dos indivíduos.

da liberdade civil. Essa perspectiva teórica foi denominada de “escola do direito natural” ou “jusnaturalismo”. Sua tese central consiste na defesa da ideia de que os homens possuem direitos naturais, anteriores às normas fixadas pelo Estado (COSTA, 2006). A partir dessa visão jusnaturalista, fortaleceu-se a teoria contratualista, que concebe o Estado como expressão do pacto firmado entre os indivíduos para assegurar a liberdade e proteger a propriedade.

Porém, embora esses autores compartilhassem da mesma compreensão da existência de uma condição natural e também da existência de um contrato social indispensável ao convívio humano civilizado, existem diferenças entre eles nesses mesmos aspectos.

O filósofo inglês Thomas Hobbes surge com uma formulação sobre o Estado em seu livro “O Leviatã” (1651), apontando que os homens, sendo maus por natureza, vêem na sujeição uma opção racional para o controle de suas paixões. Esse pensador inaugura a concepção do homem enquanto indivíduo e associa a criação do Estado como resultado da vontade dos homens, os quais fizeram um pacto, abrindo mão de suas vontades em prol da paz e segurança coletiva. (HOBBS, 2006)

Assim como Maquiavel<sup>6</sup>, Hobbes cria num Estado Absoluto e Soberano, capaz de limitar a liberdade dos homens e promover a paz. O objetivo do Estado, na sua visão, é o bem comum entre todos os indivíduos no qual o poder de seu representante é absoluto, soberano.

Outro filósofo inglês que se destaca no plano teórico sobre o Estado é John Locke. Filho de burguês, Locke contraria o pensamento de Hobbes à medida que entende que o Estado não garante a liberdade, pois o coração da liberdade é a garantia do direito à propriedade.

Assim como Hobbes, compreende que a única fonte de legitimidade do poder do Estado é a vontade de quem pactua, porém o que muda entre eles é o limite de poder que este Estado deve ter. Locke não aceitava a existência de um Estado absoluto nos moldes hobbesianos, mas sim de um Estado que fosse capaz de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos que constituíam as bases da teoria política do liberalismo, a saber: vida, liberdade e propriedade privada (PEREIRA, 2008b, p.152).

---

<sup>6</sup> “O Príncipe”, 1532.

Para Locke, o centro não é o poder do Estado, e sim o direito do cidadão. E foi em defesa desses direitos que os indivíduos, nascidos livres e iguais, formaram a sociedade por espontâneo consentimento (contrato), e se submeteram à regulação do Estado (também criado por contrato), com a finalidade de preservá-los.

O pensador suíço Jean Jacques Rousseau compreende que o surgimento do Estado somente ocorre para recuperar o estado de natureza, de liberdade e igualdade deformado pela civilização. O Estado resulta dessa formação contratual. (PEREIRA, 2008b)

Tem-se, assim, uma síntese do pensamento dos principais autores políticos conhecidos como contratualistas, que concebem tanto o Estado quanto a sociedade como o resultado de um contrato social extremamente necessário ao convívio humano. Pereira (2008) ressalta suas principais diferenciações:

Porém, com a grande diferenciação de que, para Rousseau – considerado o pai da democracia formal e defensor do princípio da igualdade (ao contrário de Hobbes e Locke que defendiam o princípio da liberdade) – é a vida em estágio natural que é civilizada e cujos valores devem ser recuperados na construção da Sociedade política. Sendo assim, apenas a sociedade é fundada por contrato. O Estado resulta dessa formação contratual para servir ao povo, que é quem detém a verdadeira cidadania e é a fonte da vontade geral. (PEREIRA, 2008, p.153)

Obviamente existem críticas às premissas teóricas levantadas por esses pensadores, dentre as quais destacamos George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831). Em sua elaboração teórica, coloca o rompimento com a concepção jusnaturalista baseada numa visão individualista da formação do Estado. (COSTA, 2006)

Apesar de reconhecer suas contribuições teóricas em relação ao individualismo jusnaturalista, Karl Marx (1818-1883) contestou a concepção de Estado defendida por Hegel, afirmando que não era o Estado que fundava a sociedade civil, e sim esta é que criava o Estado e o legitimava. (MARX; ENGELS, 1988)

Antonio Gramsci (1891-1937), importante expoente da corrente marxista, contribuiu nessa discussão, compreendendo haver uma diferenciação entre a sociedade civil e o Estado. Entretanto, o poder das classes dominantes não reside simplesmente no controle do aparato repressivo do Estado; sua dominação é mais sutil e eficaz. O Estado é força, mas também consenso (PEREIRA, 2008b).

E ao aprofundar o pensamento marxiano, Gramsci defende a ideia da existência de um Estado Ampliado, formado pela sociedade civil (escolas, religião, comunicação) e pela sociedade política (aparelhos de coerção e repressão). Dessa forma, ele amplia o conceito marxista de Estado, incluindo a sociedade. Enquanto, para Marx, a sociedade civil está no âmbito estrutural; para Gramsci está na esfera superestrutural, onde não é a força que prevalece, mas sim o complexo das relações ideológicas e culturais. (PEREIRA, 2008b)

Tecer considerações sobre a concepção de Estado introduz a proposta inicial, deste primeiro capítulo, em refletir sobre o seu papel e também como sua atuação pode influir na proteção e garantia do bem-estar dos cidadãos. Coloca em pauta, a discussão teórica quanto às suas funções; e, até em que medida existe a neutralidade na sua atuação. Tais aspectos são considerados de extrema relevância para a construção teórica desta pesquisa, uma vez que no contexto brasileiro, a presença do Estado se faz manifesta, especialmente por meio da condução das políticas sociais.

Após apresentar algumas concepções sobre o Estado, propomos neste momento discutir sobre nossa compreensão acerca da política social, apoiando-nos na literatura sobre o assunto que consideramos de maior relevância.

As políticas sociais, conforme Behring e Boschetti (2008) compreendem, são estratégias associadas ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se, especialmente no que tange ao reconhecimento da questão social própria, desde modo de produção, no qual o fundamento se encontra, até nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Não se pode indicar com precisão um período específico das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais. Como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal.

Porém, nunca se falou tanto de política social como nos últimos tempos. Haja vista que, nas sociedades contemporâneas, a menção a esse tipo de política, associada aos conceitos de políticas públicas, às necessidades sociais e aos direitos de cidadania, tornou-se uma recorrente tendência intelectual e política. (PEREIRA, 2008b)

Com o agravamento da questão social, o Estado apresenta respostas às crescentes demandas apresentadas pela sociedade, especialmente se considerarmos o potencial risco que isso influi a este modo de produção.

Assumindo um papel interventor, o Estado capitalista passou a regular, com mais veemência, a economia e a sociedade, demonstrando seu interesse nos conflitos entre capital e trabalho, aguçados pelo processo de industrialização. Dessa forma, o Estado assume um forte papel regulador, dando origem ao Estado de Bem-Estar ou Estado Social. (PEREIRA, 2008a)

Considerando as diferentes formas de resposta e intervenção dos Estados capitalistas, nas mais diversas experiências relatadas na literatura especializada, passamos a discutir, de modo amplo, sobre a perspectiva histórica das políticas sociais pelo mundo.

### 1.1 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Analisando o arcabouço teórico sobre a temática na literatura, destaca-se inicialmente o nascimento do sistema previdenciário alemão, implantado pelo chanceler Otto von Bismarck, no século XIX (especificamente sua implantação se deu entre 1883 e 1889). A instituição de uma série de seguros sociais destinados aos trabalhadores representou a primeira intervenção orgânica e sistemática do Estado nas relações do trabalho industrial.

Foi assim também na Grã-Bretanha, conforme Pereira (PEREIRA, 2008a) aponta, que surgiu, em 1864, a legislação fabril; e, entre 1905 e 1911, foi adotado um sistema de seguro nacional progressivo aos seus trabalhadores.

Esses exemplos da intervenção do Estado conflitam com a proposta do Liberalismo, que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, sobretudo embasados nas teses de pensadores como Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823). Eles apregoavam o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado, com a intervenção mínima do Estado.

As teorias econômicas desses pensadores influenciaram o mundo ocidental, disseminando a visão de que a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais produziria o bem comum (BEHRING;

BOSCHETTI, 2008). Ressalta-se que, nesse período – final do século XIX e início XX – prevalece um capitalismo intitulado “concorrencial”, sendo regido pela proposta da livre concorrência.

O Estado liberal propunha, nessa época, a segurança de todos. Sua premissa é a de que todos são livres, inclusive para constituir seu próprio destino. Nesse sentido, entendia-se que o direito à propriedade era igual para todos os homens.

De forma elaborada, Behring e Boschetti (2008, p. 61) sintetizam os elementos essenciais desse período liberal, ajudando-nos a melhor compreender a proposta da reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais no liberalismo: a) predomínio do individualismo; b) o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; c) predomínio da liberdade e competitividade; d) naturalização da miséria; e) predomínio da lei da necessidade; f) manutenção de um Estado mínimo; g) as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; h) a política social deve ser um paliativo.

Considerando a preponderância desses princípios defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, a resposta dada à questão social, no final do século XIX, foi, sobretudo repressiva, e incorporou apenas algumas demandas da classe trabalhadora, não atingindo o cerne da questão social.

Estado Social (ou Bem-Estar) tem origem no final do século XX, momento em que o Estado capitalista assume uma posição intervencionista. Porém, não se trata de estabelecer uma linha evolutiva linear entre o Estado liberal e o Estado social, cabendo apenas destacar o fato de que, em ambos os casos, existe um ponto em comum: o reconhecimento de direitos, sem colocar em risco os fundamentos do capitalismo. (BEHRINGER; BOSCHETTI, 2008, p. 63)

No sistema capitalista, o processo de concentração de produção e de capital nas mãos de grandes corporações substitui a livre concorrência do mercado pela era dos monopólios. E se no capitalismo concorrencial o Estado intervinha pontualmente na questão social, em sua fase monopolista, assume outras funções, destacando uma intervenção mais sistemática e permanente na reprodução da força de trabalho.

Assim como os exemplos apresentados no início desse tópico, os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla,

planejada, sistemática e com caráter de obrigatoriedade. O aparecimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado, de acordo com a realidade de cada país – considerando principalmente os movimentos de organização e a pressão das classes trabalhadoras.

A grande depressão econômica de 1929, com seus dramáticos efeitos inflacionários e depressivos, ocasionou um notável aumento do desemprego, provocando, em todo o mundo ocidental, tensões sociais intensas, exigindo do Estado capitalista franca regulação estratégica. Conforme Pereira (2008a) pontua:

Para tanto, esse Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, valendo-se, inclusive, de um corpo doutrinário que lhe deu, por mais de trinta anos, suporte teórico e político. (PEREIRA, 2008a, p. 32)

Essa crise se estendeu ao mundo capitalista, em razão do peso da economia dos EUA no mundo. No caso da crise estadunidense, foi efetivamente a doutrina elaborada pelo economista John Maynard Keynes – o *keynesianismo* – que serviu de base para a implantação inovadora da mais durável e prestigiada forma de regulação da atividade econômica que existiu até hoje no sistema capitalista.

Essa teoria diverge da corrente teórica clássica da economia, que defende a autorregulação do mercado, assegurando o equilíbrio econômico. Para Keynes, o governo deveria intervir de forma sistemática – principalmente nos momentos de crise – promovendo ações que garantam o pleno emprego da população<sup>8</sup>. Dessa forma, a aplicação dessa doutrina deu margem à intervenção estatal, tanto na esfera econômica como na social.

Após décadas de um posicionamento liberal – sob aqueles princípios do liberalismo supracitados – o Estado passa a cumprir uma postura de maior intervenção, sendo instrumento preponderante nos momentos de crise, no sistema capitalista, atuando para resolver problemas que a economia capitalista produziu em seu interior. No entanto, como já comentado, isso não significou ter deixado de ser um Estado capitalista; pelo contrário, essa postura visa justamente dar estabilidade ao sistema.

---

<sup>7</sup> No final da década de 1920, a produção norte-americana atingiu um ritmo de crescimento muito maior do que a demanda por seus produtos, gerando uma crise de superprodução.

<sup>8</sup> A existência da renda possibilitaria a socialização do consumo e o conseqüente fortalecimento do mercado.

Mesmo assim, considera-se na literatura que a pressão exercida pelas classes trabalhadoras também contribuiu para a implantação de políticas sociais, significando melhora nas condições de vida dessa população.

Todavia, o princípio fundamental do chamado Estado de Bem-Estar teve afirmação explícita apenas na Grã-Bretanha, nos anos 1940. Surgiu tendo por premissa a proteção social básica, como um direito de todos, independentemente da renda dos cidadãos e da sua capacidade de contribuição para o financiamento do sistema.

Mesmo sem ter teorizado sobre o Estado de Bem-Estar Social, a doutrina keynesiana forneceu os instrumentos para que a social democracia, que ascendeu no pós-guerra, utilizasse suas formulações teóricas para a implantação de políticas sociais voltadas à elevação dos níveis de igualdade. (PRZEWORSKI, 1989)

O keynesianismo forneceu os alicerces ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista, e ofereceu a perspectiva de que o Estado seria capaz de conciliar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. [...] O keynesianismo subitamente deu aos partidos políticos do operariado uma razão para estarem no poder. (PRZEWORSKI, 1989, p. 244-245)

Considerando a diferenciação do Estado de Bem-Estar nos diferentes países capitalistas, Esping-Andersen (1995, p. 84-98) lista três regimes básicos de bem-estar social, nos quais ele agrupa:

- 1) **O caminho escandinavo**, baseado na social democracia. Estratégia na expansão do setor público, induzido pelo próprio *Welfare State*;
- 2) **A rota neoliberal**, formada por países anglo-saxões, em particular, Grã-Bretanha, Nova Zelândia e EUA. Estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho, associada a um certo grau de erosão do *Welfare State*.
- 3) **A rota da redução do trabalho**, países da Europa Continental (França, Alemanha, Itália). Estratégia de redução induzida da oferta de mão de obra.

O *Welfare State*, na visão do autor, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política:

Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania. Moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o welfare state foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73)

Em linhas gerais, como aborda Brevilheri (2010), o Estado do Bem-Estar Social teve o seu ápice nos anos pós-guerra, 1950, e se caracterizou pela expansão dos gastos sociais. Entretanto, ao final dos anos 1960, as expectativas de seu crescimento começaram a se esgotar, de modo que nesse período se intensificaram os movimentos dos trabalhadores reivindicando não apenas no âmbito econômico, mas também e sobretudo, a democracia no interior das fábricas.

A crise do mundo capitalista, nos anos 1970, deu início a derrocada desse modelo, haja vista que o Estado de Bem-Estar foi eleito como um dos principais responsáveis. Foi criticado de forma veemente pelos economistas neoclássicos, neoliberais e liberais, num movimento que foi intitulado de “retorno à ortodoxia” liberal.

O novo liberalismo encontrou força em potências econômicas, como EUA e Inglaterra – respectivamente liderados pelos governos Ronald Reagan e Margareth Thatcher. A ofensiva neoliberal indicou como alternativa a redução do Estado nos setores sociais para maior concentração no apoio direto ao capital.

Segundo Pereira (PEREIRA, 2008a), o pensamento neoliberal se apoiou nos seguintes argumentos, para apontar o *Welfare State* como pilar dessa crise: a) excessivo gasto governamental com políticas sociais; b) a regulação do mercado pelo Estado é negativa, pois desestimula o capitalista de investir; c) a proteção social pública garantida é nociva ao desenvolvimento econômico, porque onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna.

A solução para esses problemas, segundo os segmentos mais conservadores, seria a redução do Estado e de suas responsabilidades sociais junto à população. No entanto, conforme Pereira (PEREIRA, 2008a, p. 39) avalia, com exceção da redução da inflação, todas as metas propostas pelos neoliberais apresentaram índices negativos, se comparadas com as políticas keynesianas dos anos 1960.

Brevilheri (2010), de forma pertinente, também chama atenção para o início de uma nova crise mundial a partir do ano de 2006; o Estado novamente é chamado a intervir economicamente, pois os governos, principalmente o norte-americano, acabaram por realizar intervenções estatais para o resgate de instituições privadas, através de pacotes econômicos que “*jogam por terra, as teses neoliberais da capacidade de autoregulação dos mercados*”. (BREVILHERI, 2010, p. 37)

Nesse sentido, cabe-nos a reflexão quanto a real proposta do projeto (neo)liberal e quais devem ser os espaços de atuação do Estado frente à economia e à questão social.

## 1.2 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL – UM DEBATE SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, cabe inicialmente caracterizar que as relações tipicamente capitalistas se desenvolveram de forma diferente dos países de capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais. (BEHRINGER; BOSCHETTI, 2008, p. 71)

Dessa forma, destacam-se entre essas características<sup>9</sup>: (1) o colonialismo de Portugal entre os séculos XVI e XIX, considerando que esse processo fez do Brasil, nesse período, “uma sociedade e economia que se organizam para fora e vivem ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos” (IANNI, 1989 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008); (2) o peso do escravismo, marcando a condição do trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural brasileiros, carregados até hoje de desqualificação; por fim, (3) o desenvolvimento desigual e combinado, compreendido por Ianni (1992) como uma “formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios” (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A partir da independência do Brasil, em 1822, iniciou-se a formação social e a consolidação do capitalismo, sob o processo específico do contexto brasileiro. Principiou-se também, o acentuamento das desigualdades, conforme Costa (2006) relata:

---

<sup>9</sup> Conforme abordado por Behring e Boschetti (2008, p.72)

A desigualdade social no Brasil é o resultado de um longo processo histórico cujas raízes se colocam na estrutura produtiva assentada em latifúndios exportadores e na concentração de rendas nos senhores rurais, que após a independência transformaram-se na base política do Estado brasileiro. (COSTA, 2006, p.111)

Mesmo após a construção do Estado nacional, não ocorreram alterações nas condições de vida da população trabalhadora, haja vista que o Estado brasileiro foi ocupado pelas elites rurais, sem romper com o seu caráter subalterno à ordem mundial, especialmente ao poder do capital inglês.

Para a autora, outro fator que se destaca no processo de construção do Estado brasileiro consiste no fato de que já ao nascer, a nação brasileira foi construída sob a lógica do personalismo e dos favores. Esse tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo, em que os interesses privados das elites econômicas prevalecem sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora. (COSTA, 2006, p. 110)

Em 1889, com a proclamação da República, iniciou-se o processo de reformas sociais no país, sendo colocada inicialmente a separação entre Igreja e Estado, a legalidade do casamento civil, a reforma bancária e a reforma política.

Segundo Franco (*apud* COSTA, 2006, p.116), a estruturação econômica do Brasil, na década de 1890, foi difícil devido às mudanças do regime político. A polêmica sobre a política monetária e os impasses do governo levaram à depreciação cambial, em 1891, e à deterioração das contas externas.

Sobre o histórico das legislações sociais no Brasil, Behring e Boschetti (2008) informam que até 1887 não se registra nenhuma lei no âmbito social. Em 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX.

Em 1889, conforme as autoras destacam, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que se estende aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil. Em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão.

Com o advento do novo século, surgem as primeiras organizações sindicais no país – na agricultura e nas indústrias rurais, a partir de 1903, e dos

demais trabalhadores a partir de 1907, quando o direito à organização sindical passa a ser reconhecido.

Destaca-se, nesse processo de organização dos sindicatos, a forte presença de imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquista e socialista europeus para o país. Em 1911, reduz-se legalmente a jornada de trabalho para 12 horas diárias; e, em 1919, regulamenta-se a questão dos acidentes de trabalho no Brasil. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008)

Em 1923, o Decreto Legislativo nº. 4.682, denominado de Lei Eloy Chaves, foi um marco previdenciário no Estado brasileiro. Através dessa legislação, institui-se a obrigatoriedade na criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's). As CAP's funcionavam em regime de capitalização nas empresas, onde contribuições dos trabalhadores eram capitalizadas em contas individualizadas ou coletivas para a formação de uma reserva que, na ocasião da aposentadoria, seria transformada em benefício.

A década de 1920 se caracterizou pela criação das citadas caixas, vinculadas às empresas e de natureza privada. Eram assegurados os benefícios de aposentadoria e pensão por morte e assistência médica. O custeio era a cargo das empresas e dos trabalhadores.

A política social brasileira teve, dessa forma, sua origem no final da Primeira República, momento em que a questão social ganhou evidência, dada à emergência do processo de industrialização como alternativa da crise agrária.

Em 1930, Getúlio Vargas suspendeu as aposentadorias das CAP's durante seis meses e promoveu uma reestruturação que acabou por substituí-las por Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), autarquias de nível nacional centralizadas no governo federal. Assim, a filiação passava a se dar por categorias profissionais, diferentemente do modelo das CAP's, que se organizavam por empresas.

Já sob regime de repartição simples, os IAP's ofereciam um maior nível de proteção, por exemplo, assistência médica para filiados e dependentes. Funcionava em regime de caixa, fazendo com que suas contribuições fossem utilizadas para o pagamento de benefícios dos já aposentados.

A contribuição para o fundo era custeada pelo empregado, empregador e pelo governo. A contribuição dos empregadores incidia sobre a folha

de pagamento. O Estado financiava o sistema através de uma taxa cobrada dos produtos importados. Os empregados eram descontados em seus salários.

A Constituição Federal de 1937, outorgada no Estado Novo, não inovou em relação às anteriores. Apenas empregou a expressão "seguro social" ao invés de previdência social, em seu texto. Em contrapartida, a Constituição de 1946 aboliu a expressão "seguro social", dando ênfase, pela primeira vez, na Carta da República à expressão "previdência social", consagrando-a em seu artigo 157.

Em 1964, foi criada uma comissão para reformular o sistema previdenciário, que culmina com a fusão de todos os IAP's no INPS (Instituto Nacional da Previdência Social), em 1966.

Analisando esse breve histórico do período pós-crise de 1929, nota-se que, em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. (COSTA, 2006; COUTO, 2008)

A política do governo Vargas centrou-se na tentativa de organizar as relações entre capital e trabalho, sendo que seu primeiro ato foi criar o Ministério do Trabalho (COUTO, 2008).

Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro, cuja perspectiva esteve fortemente atrelada ao caráter corporativo e fragmentado, totalmente distante da cobertura universal de inspiração beveridgiana.<sup>10</sup>

Conforme Berenice Rojas COUTO (2008, p. 103-104) descreve,

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi, em linhas gerais, marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam de um poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Era composto também por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.

Todo esse aparato, para a autora, estava voltado para o fornecimento das condições exigidas pelo desenvolvimento do setor industrial, uma

---

<sup>10</sup> O Plano Beveridge, elaborado pelo Lord Beveridge, nasce na Inglaterra no ano de 1941 e tinha como características: a) unificar os seguros sociais existentes; b) estabelecer a universalidade de proteção social para todos os cidadãos; c) igualdade de proteção social; d) triplice forma de custeio, com predominância de custeio estatal.

política que se desenvolveu com forte apelo junto à população empobrecida e às classes trabalhadoras.

No governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), abriram-se as portas para o capital internacional, destacando a indústria automobilística. Acelerou-se também o processo de industrialização; e, no final dos anos de 1960, o Brasil passou a ter população predominantemente urbana.

Considerando que nesse governo houve uma extrema valorização da política econômica<sup>11</sup>, destaca-se, no âmbito social a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960, que organizará todo o sistema previdenciário brasileiro. Por meio dela, a Previdência foi unificada em termos de benefícios, universalizando-se a todos os trabalhadores urbanos do mercado formal e apontando sua centralização administrativa com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966.

Nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), intensificaram-se os movimentos sociais, destaque à criação do Comando Geral dos Trabalhadores – CGT, que, para Couto (2008), é considerado o embrião da Central Única dos Trabalhadores, criada na década de 1980.

A partir de 1964, os militares assumiram o poder no Brasil, com a proposta de acabar com o período do governo populista, erradicar o fantasma do comunismo e transformar o país numa grande potência internacional. (COUTO, 2008)

O período ditatorial atingiu o exercício dos direitos civis e políticos; porém, como destaca Couto (2008, p.127) simultaneamente a isso, na década de 1970, o país viveu um período que ficou conhecido como o do “milagre econômico”. A economia atingiu altos índices de crescimento, e o consumo de bens duráveis alcançou patamares nunca vistos antes. Foi também um período de considerável aumento da dívida externa, que, entre 1969 e 1973, saltou de US\$ 4 bilhões para US\$ 12 bilhões, chegando em 1984 a US\$ 100 bilhões (HABERT apud COUTO, 2008, p. 128).

A política centralizadora e autoritária, com o cerceamento da participação e a mobilização popular no âmbito do sistema de proteção social, gerou um clima de insatisfação na sociedade brasileira. Diversos movimentos sociais se

---

<sup>11</sup> Sua proposta de governo se firmou num projeto baseado no nacionalismo desenvolvimentista.

reorganizaram, e o debate sobre a questão social tomou força. Iniciou-se uma luta pela democratização do país, pelos direitos sociais e por políticas sociais.

A década de 1980 mostrou um país com enormes dificuldades geradas pela grande concentração de renda e por uma política econômica restritiva sob o ponto de vista da participação da população na riqueza nacional. Ao mesmo tempo, foi uma época em que os movimentos sociais e a participação da sociedade eclodiram, organizando-se por meio de entidades, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos; todos eles participaram efetivamente do movimento pré-Constituinte e fizeram parte do germinar de uma nova Constituição Federal.

Paoli e Telles (apud COUTO, 2008, p. 137) sintetizam o processo de organização social na década de 1980: “Os anos 80 foram marcados por uma notável dinâmica associativa e organizativa que alterou o cenário político do país e introduziu fissuras importantes no pesado legado autoritário brasileiro”.

As propostas do Estado brasileiro no campo das políticas sociais aqui sistematizadas mostram a trajetória de criação de uma estrutura institucional voltada a atender prioritariamente as demandas do trabalho urbano-industrial, mediando, assim, a relação capital e trabalho.

Porém, o Estado brasileiro, na contra mão da onda neoliberal de meados dos anos 1980, organizou uma proposta de Constituição Federal na qual o braço do Estado se estende à função social, ampliando a cobertura social aos cidadãos.<sup>12</sup>

A Constituição Federal, oficialmente promulgada no dia 05 de outubro de 1988, foi resultado de uma grande mobilização social ocorrida na década de 1980. Diversos movimentos sociais, na época, exigiam uma nova Constituição defensora dos valores democráticos.

A assembléia nacional constituinte foi composta por 559 congressistas; instalou-se no primeiro dia de fevereiro de 1987 e estendeu-se por dezoito meses. Somente no início de outubro do ano seguinte definiu-se pela promulgação da nova Constituição Brasileira.

---

<sup>12</sup> Como Costa (2006, p.148) comenta, a Constituição Federal de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social.

Não há dúvidas de que a promulgação de tal Constituição garantiu avanços significativos no campo social, conforme Mestriner (2001) comenta:

Obtêm-se assim uma legislação com alcance social, que abre perspectivas às políticas públicas, definindo o direito dos cidadãos à proteção social, o dever do Estado na garantia deste direito e a exigência da descentralização político-administrativa na sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social (MESTRINER, 2001, p.182).

Surgiu então o conceito da seguridade social – Capítulo II Da Ordem Social – importante marco no campo social, em que se criou um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com o intuito de assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988)

Esse capítulo, em específico, atendeu os anseios da sociedade organizada que clamava pela ampliação dos direitos sociais. É uma proposta que tem por concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar.

A saúde, descrita entre os artigos 195 e 199 da CF-88, representou um avanço na ampliação da cobertura, uma vez que, a partir da sua instituição na seguridade social, passa a ser dever do Estado e direito de todos, independentemente de contribuição ou vínculo empregatício. Foi regulamentada por meio da Lei Orgânica da Saúde (LOS), nº. 8.080, em 19 de setembro de 1990. De fato a aprovação dessa lei sofreu grande pressão por parte do então presidente Collor de Melo<sup>13</sup>, considerando que dezessete itens foram vetados pelo chefe do executivo nacional. 14

Conforme Brevilheri (2010) aponta, a década de 1990 foi um tempo de viver um paradoxo de implementar políticas sociais de caráter universalizante, num contexto de ajuste econômico restrito, principalmente se considerarmos o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>13</sup> O discurso de Collor afinava-se com um projeto de Estado social democrata, entretanto suas iniciativas foram implementadas na esteira do projeto neoliberal (PEREIRA *apud* COUTO, 2008, p. 145)

<sup>14</sup> Dentre os vetos estão a aprovação do SUS, os artigos referentes à participação da comunidade, entre outros temas de interesse da Reforma Sanitária.

A previdência social, artigos 201 e 202, consiste, portanto, em uma forma de garantir ao segurado<sup>15</sup>, com base no princípio da solidariedade, benefícios ou serviços, quando este é atingido por uma contingência social. O sistema previdenciário público utiliza o modelo de repartição simples, na qual os ativos contribuem para os inativos. Logo, existe uma solidariedade entre os participantes no custeio do sistema, cujos valores arrecadados destinam-se aos benefícios futuros.

O art. 201 da Constituição Federal dispõe que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. As principais regras estão disciplinadas na Lei nº. 8.213/91, a qual trata dos benefícios previdenciários e regulamenta o caput do art. 201 da Carta Magna, e na Lei nº. 8.212/91, que dispõe sobre o custeio da seguridade social. Merece destaque também o Decreto nº. 3.048/99, que trata do Regulamento da Previdência Social.

Quanto à política de assistência social, reservamos um espaço neste trabalho para o debate mais aprofundado acerca da sua formação no contexto social brasileiro, compreendendo essa discussão central para o desenvolvimento da pesquisa. Tais aspectos deverão vir à tona na medida em que este estudo explicita a relação de monitoramento e avaliação que se estabelece entre a rede socioassistencial governamental e não governamental. Trataremos também sobre seu atual modelo de gestão, denominado SUAS – Sistema Único de Assistência Social – descrevendo sua estrutura, seus princípios e diretrizes.

### 1.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONFIGURAÇÕES DESSE MODELO DE GESTÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, consolidou-se no país o movimento democrático que põe a seguridade social como projeto de bem-estar e justiça social, a partir do momento em que assegura os direitos sociais na área da Saúde, da Previdência e da Assistência Social.

Considera-se importante, inicialmente, apresentar aspectos históricos da política de assistência social, assinalando o caminho percorrido até sua

---

<sup>15</sup> Diferentemente das políticas de saúde e assistência social, a previdência social requer a contribuição prévia do assegurado.

entrada na esfera pública governamental; e, com ela suas atribuições de regulação e monitoramento.<sup>16</sup>

Caracterizada enquanto uma política pública integrante dessa seguridade social, a assistência social formulou-se buscando a promoção da cidadania e a inclusão social, oferecendo proteção social, com cobertura universal para os segmentos populacionais em situação de risco e/ou vulnerabilidade social.

Porém, para o Estado brasileiro, até 1930, salvo exceções, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta emergia para a sociedade, era tratada como “caso de polícia” e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos. Era, em linhas gerais, tratada como disfunção individual. (SPOSATI et al., 2003, p. 41)

Podendo ser classificada como tardia, essa proposta de instalação de um sistema de proteção não contributivo, no âmbito do Estado, começa a ser configurada, mesmo que de forma incipiente, apenas a partir do primeiro mandato de Getúlio Vargas na década de 1930. Primeiramente, atribuiu-se diretamente auxílios às organizações sociais, seguindo seus próprios critérios e preferências.

Para tal, utilizou-se da “contribuição caridade”, que foi instituída por meio do Decreto 20.351 de 31/08/1931; e visava auxiliar estabelecimentos de caridade, tais como: Hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice desvalida, asilos de mendicidade, cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, dispensários e congêneres, bem como os estabelecimentos de ensino técnico; não custeados pela União, pelos estados ou municípios.

Observa-se que essa primeira regulação é voltada aos organismos da sociedade civil organizada. Foi uma ocasião em que alguns agrupamentos da sociedade chamaram para si tal responsabilidade, desempenhando ações para tentar amenizar o efeito da pobreza sobre a população em geral.

De fato, eram estes, na sua maioria, oriundas da Igreja Católica. Isto demonstra a expressiva ação social das ordens religiosas neste período, que, além de ajuda material, estavam sempre aliadas ao apoio espiritual aos necessitados.

O Decreto-lei nº. 20.351/31 atribui ao ministro da Justiça e aos funcionários a seleção e fiscalização dos processos referentes às solicitações de

---

<sup>16</sup> Para a construção histórica da política de assistência social, baseamo-nos nos trabalhos de Mestriner (2001) e Sposatl *et al* (2003).

subvenções. Esta caixa surgiu com a finalidade de auxiliar instituições de caridade já com certa racionalidade, exigindo atestado de funcionamento e gratuidade dos serviços. (MESTRINER, 2001)

Sua fonte de recursos era constituída: da contribuição de caridade, cobrada nas Alfândegas da República, sobre vinhas e mais bebidas alcoólicas e fermentadas; da taxa especial sobre embarcações, a que se refere a consolidação das leis das alfândegas e mesas de rendas, com as alterações posteriores; dos créditos orçamentários e especiais a esse fim destinados; e de donativos e outros quaisquer recursos que possam ser concedidos em favor da Caixa de Subvenções.

Em 25 de novembro de 1935, através da Lei nº. 119, extinguiu-se a Caixa de Subvenções e foi criado, em seu lugar, um conselho de caráter consultivo, formado por cinco especialistas da área e nove representantes governamentais, vinculado ao presidente da República. Com isso, tal ação ampliava o universo de instituições, incluindo as de saúde e as de educação.

Outra importante legislação do início do Novo Estado ocorreu em 28 de agosto de 1935; trata-se da Lei nº. 091, que, em linhas gerais, estabelece a atribuição do título de “Utilidade Pública” às entidades assistenciais. Porém, por anos o referido título teve caráter apenas honorífico, sendo alterado pelo Decreto-lei nº. 5.844/43, que previa a isenção de imposto de renda a uma gama ampla de instituições. Ainda cabe dizer que tal titulação continua em vigor até os dias de hoje; são consideradas importantes alterações constantes nos Decretos nº. 50.517/61 e 3.415/00.

A lei de utilidade pública determina as regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. É a declaração outorgada pelo Ministério da Justiça à entidade que desenvolve atividades úteis ao público, de relevante valor social, a qual realiza o bem em prol da coletividade e que cumpre os requisitos legais para fazer jus a tal titulação.

Segundo a legislação, para obter o título, a entidade deve possuir como finalidade o desenvolvimento de uma das seguintes atividades: promover a educação ou exercer atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artística, ou filantrópicas.

Em linhas gerais, essa certificação de utilidade pública oferece atualmente às entidades as seguintes vantagens: a) oferecer dedutibilidade do Imposto de Renda das pessoas jurídicas; b) receber subvenções, auxílios e

doações; c) realizar sorteios, desde que autorizados pelo Ministério da Justiça; d) pré-requisito para obter o CEBAS17; e) pré-requisito para requerer a “isenção” da cota patronal devida ao INSS, caso se cumpra cumulativamente outros requisitos previstos na legislação específica.

Porém, de acordo com Mestriner (2001), a primeira grande regulamentação da Assistência Social no Brasil foi o Decreto-lei nº. 525, de 1º de julho de 1938, que instituiu a criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS. Foi através dele a primeira forma de presença da Assistência Social na burocracia do Estado republicano brasileiro.

O CNSS foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde e substituiu o governante na decisão quanto às quais organizações auxiliar. A partir desse momento, no Brasil, homens (e senhoras) “bons” iriam avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções às organizações da sociedade civil (MESTRINER, 2001, p. 57-58).

A autora explica:

O CNSS vai avaliar os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias, encaminhando-as ao Ministério de Educação e Saúde para aprovação e remessa ao presidente da República para designação da quantia subsidiada.

Constitui-se de fato, num conselho de auxílios e subvenções, cumprindo, na época, o papel de Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas. Não se refere à assistência social tratada como política social, mas da função social de amparo, em contraponto ao desamparo disseminado que as populações, principalmente urbanas, traziam explícitas pela conformação da “questão social”. O amparo, nesse início, aparece travestido de serviço social, enquanto manifestação da sociedade civil, sendo apenas posteriormente assumido pelo Estado (MESTRINER, 2001, p. 62-63).

Havia um volume considerável de pedidos de subvenções que aguardavam apreciação deste conselho. Logo nos primeiros meses, mais especificamente de 05 de agosto a 11 de outubro, foram julgados 908 processos em 38 sessões, com duração de três horas cada. Tal volume de produção denota a alta confiança depositada nestes conselheiros, bem como o alto nível de poder que possuíam (MESTRINER, 2001).

---

<sup>17</sup> É o título outorgado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, às entidades que comprovarem o desenvolvimento de atividades de assistência social. É a atual denominação do antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF) ou simplesmente Certificado de Filantropia. Consiste num importante pré-requisito para a entidade requerer a isenção da cota patronal do INSS.

De fato, essa agilidade do CNSS estimulou também a criação de várias outras instituições. Sendo assim, o Estado capilarizou-se nas ações assistenciais, por meio destas organizações sociais (MESTRINER, 2001).

Segundo a autora, a maioria das solicitações era de Santas Casas de Misericórdia (243), hospitais (171), dispensários contra lepra (32) e tuberculose (22), escolas (profissionais, ginásios, faculdades e liceus de artes e ofícios – 368), asilos de menores, orfanatos, patronatos (158), asilos para velhos (64), asilos de mendicidade (39), sociedade São Vicente de Paulo (71), Associações de Damas de Caridade (94). E, ainda havia outros pedidos: prelações, círculos operários, sindicatos, cooperativas, caixas escolares, sodalícios e outras.

Mestriner (2001, p. 71) enfatiza que o governo Vargas inovou ao instalar o CNSS. Entretanto, analisando melhor este cenário, percebemos que ao final se criou apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo de subvenção. Afirma-se também que o CNSS trabalhava no sentido de manipular verbas e favorecer a política clientelista e de troca de favores entre a máquina do governo, as instituições filantrópicas e a população (SOUZA, 2005).

Contudo, esse conselho permaneceu vigente no país até sua extinção em 1993, para a criação do Conselho Nacional de Assistência Social – instituído por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8742, de 07 de dezembro de 1993).

O CNSS, como órgão regulador, poderia ter se caracterizado em embrião do processo de monitoramento e avaliação do Estado, em relação à rede não governamental. Porém, a restrição de suas atribuições, lembradas por Mestriner (2001), indicam a remissão do Estado em relação à fiscalização e avaliação da rede. Essa postura pode expressar o campo político da compreensão de que, na época, a assistência social e demais políticas desse arcabouço não eram efetivamente da responsabilidade do Estado.

Outra importante normativa no campo socioassistencial brasileiro se refere à criação da Legião Brasileira de Assistência. Criada em 15 de outubro de 1942, o Decreto-lei nº. 4.830 instituiu a criação da LBA, que, de acordo com Mestriner (2001, p.107), surgiu com o objetivo de prestar Assistência Social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas.

Para a autora (MESTRINER, 2001), poucos anos após sua criação, a LBA, instalada em nível federal, atingiu cerca de 90% dos municípios brasileiros e criou creches, lactários, maternidades e hospitais infantis.

Salienta-se também a sociedade como importante colaboradora deste processo; pois, de fato, a LBA se caracterizou pelo trabalho em colaboração com as entidades assistenciais existentes no país. A delegação de responsabilidade à sociedade civil era uma de suas grandes marcas.

Além da atuação do Estado através das organizações filantrópicas, segundo Mestriner (2001, p.108), outra característica peculiar da LBA foi a criação da relação entre Assistência Social e o *primeiro-damismo*, momento em que a mulher do governante tinha representatividade certa na condução de tais ações.

No fim da década de 1960, a LBA foi transformada numa fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo – obviamente – a sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas.

Após revisões em sua estrutura, a LBA passou a ser vinculada à Secretaria de Assistência Social do Ministério de Previdência Social. Pautou-se na descentralização das suas ações através da criação de Superintendências Estaduais e Regionais<sup>18</sup>, além das comissões municipais (ALVES, 2002). Foi de extrema importância sua representação em nossa sociedade no que se refere ao trato das necessidades sociais.

De fato as ações da LBA passaram por inúmeras mudanças ao longo dos anos. Teve, no governo do presidente Itamar Franco (1993/1994), suas últimas alterações na política de ação.

Para Alves (2002), no referido governo, a LBA recuperou sua credibilidade perante a sociedade brasileira, credibilidade esta que fora perdida devido à atuação de Rosane Collor de Mello – esposa do ex-presidente Fernando Collor de Mello – enquanto esta ocupou a presidência da organização. Envolveu-se em diversos casos de corrupção e nepotismo.

E esta última reestruturação da LBA ocorreu paralelamente ao processo de regulamentação do artigo 204 da Constituição Federal de 1988, que define a Assistência Social como política pública, integrante do tripé da Seguridade Social Brasileira – juntamente com a Saúde e Previdência Social.

---

<sup>18</sup> De acordo com Alves (2002), no caso do município de Londrina (PR) foi criada a Superintendência Regional da LBA em 1979, que também abrangia os municípios vizinhos de Cambé e Ibiporã.

Em 1977, foi criado o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que reuniu o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) e o IAPAS (Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social). A proposta de gestão aqui era baseada na centralidade e exclusividade da ação federal.

Também foram reorganizados os órgãos da Assistência Social (LBA, FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar ao Menor) e criou-se o DATAPREV (Centro de Processamento de Dados da Previdência Social). Tal sistema foi uma tentativa de modernizar administrativamente o sistema previdenciário, devido à sua inoperância e baixa eficiência dos serviços de saúde (CORDEIRO, 1991).

Enfim, pelos poucos marcos legais referentes à Assistência Social instituídos no Brasil até a década de 1980, percebe-se que as ações do Estado neste campo não eram conduzidas de forma sistemática, o que não a caracterizava como uma política pública. Ou seja, a Assistência continuava sendo vista como não primazia do Estado, sendo esta ação então conduzida primordialmente pelas organizações da sociedade civil, que, através de ações de cunho assistencialista, coordenava os trabalhos de auxílio aos necessitados, de modo a minimizar os efeitos da pobreza. Tal concepção foi alterada significativamente com a promulgação de importantes legislações do campo social, dentre as quais destacamos a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

É fato que o Estado brasileiro se utilizou do princípio da subsidiaridade na provisão de atenções às demandas sociais do país entre as décadas de 1930 e 1990 (MESTRINER, 2001). Somente assumiu a primazia para tal ação a partir da CF-88, em que a assistência social foi legislada como Política Pública de Seguridade Social, avançando em relação ao quadro assistencialista no qual o país vivera até então.

Diante disso, Alves (2002, p. 243) discorre: “*O Estado assumiu a Assistência Social como forma de substituir a renda e assegurar o direito às condições mínimas de sobrevivência das populações excluídas*”.

Entretanto, todo esse processo supracitado nos permite compreender que a Assistência Social não “nasce” com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS. Ela existe anteriormente como uma prática social, alcançando

nesses marcos legais, o *status* de política social, convergindo para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

### 1.3.1 A Atual Configuração da Política de Assistência Social no Brasil

No bojo da discussão pela democracia no país, no final da década de 1980 é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. A Constituição – que foi oficialmente promulgada no dia 05 de outubro de 1988 – é a Lei maior, a Carta Magna, que organiza o Estado brasileiro. Foi resultado de uma grande mobilização social, ocorrida na década de 1980, na qual diversos movimentos sociais exigiam uma Constituição defensora dos valores democráticos.

A partir de então, institui-se o conceito da seguridade social, importante marco no campo social onde se criou um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com o intuito de assegurar direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. (BRASIL, 1988).

De fato, as décadas de 1980 e 1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. A transição de governos militares para governos civis ampliou o processo de democracia no país, inaugurando um novo patamar na relação entre Estado e sociedade.

A CF-88 foi a responsável pela efetivação de importantes direitos civis, e políticos. Porém, como afirma Couto (2008), é no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988, conforme o texto do artigo 3º já define:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Dessa feita, o avanço que respondeu mais de perto a esses objetivos é o que constitui o sistema de seguridade social. Criado pelo artigo 194, este conceito de seguridade social estabelece um conjunto de ações integradas

destinadas a garantir direitos referentes à saúde, à previdência e à assistência social. Amplia-se, portanto, os direitos sociais, e inseri-se a noção de responsabilidade do Estado brasileiro frente a essas políticas. Seu parágrafo único determina que:

**Parágrafo único.** Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988)

São apresentadas, dos artigos 194 ao 204 da CF-88, as configurações gerais dessas políticas que compõem o tripé da seguridade social. A saúde estabelecida como direito de todos e dever do Estado; a previdência, mantida mediante a contribuição, e a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Conforme Couto (2008) destaca:

[...] é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não contributivas para com a política de saúde e assistência social. (COUTO, 2008, p.159)

No campo conceitual, a introdução da seguridade como sistema de proteção social é um marco no avanço dos direitos sociais no Brasil. Pela primeira vez, o texto de uma constituição aponta a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população e garante o acesso dessa população à condição de cidadão.

No que diz respeito ao campo da assistência social, conforme Raichelis (2000, p.124) afirma, “a Carta de 1988 é a referência inaugural para a

*compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no país*”.

A CF-88 propôs ainda a superação do clientelismo e da filantropia, avançando na consolidação desta enquanto política pública de direito de cidadania na perspectiva da seguridade social. De fato, a inclusão da Assistência Social na seguridade brasileira traz a questão para o campo dos direitos e para a esfera da responsabilidade estatal (YASBEK, 1993, p. 54).

Há de se mencionar que esta é a primeira vez na história que uma Constituição Brasileira indica a organização de um sistema governamental de assistência social (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 2002). Entretanto, mesmo após essa conquista – que representou importante avanço no sentido da proteção social e da cidadania do povo brasileiro – tornou-se um desafio na luta para sua efetivação.

Em um contexto de grande mobilização democrática e de exigência de práticas inovadoras na área social, tem-se início a discussão para formulação de uma política pública de assistência social, constitucionalmente assegurada. Isso se consolidaria apenas anos mais tarde, em 1993, com a promulgação da Lei Federal nº 8.724 – Lei Orgânica da Assistência Social.

De fato, a assistência social foi a última das políticas da seguridade social brasileira a criar sua lei orgânica. Fez-se necessária a elaboração de diagnósticos, estudos e propostas promovidas pelo Estado, categorias profissionais e organizações da sociedade civil, a fim de compreender o significado político e o vínculo de tal área com os setores populares. (SPOSATI, 2004)

Tal movimento foi prejudicado pelo atraso no processo de discussão e elaboração de propostas, articuladas por universidades e órgãos da categoria profissional (CNAS e CEFAS)<sup>19</sup>. Gradativamente foram ampliados os debates sobre a área, objetivando à coleta de subsídios para formulação da lei orgânica e caracterizando-se como um período fértil de produção intelectual. (SPOSATI, 2004)

O conceito da proteção social, integrado ao Estado brasileiro a partir da CF-88, deu conta de oferecer a oportunidade de reflexão e mudança que superasse as práticas assistencialistas e clientelistas que não consideram a perspectiva do direito. Porém, os direitos sociais, mesmo que garantidos pela Constituição Federal, mais que outros direitos carecem de efetivação e dependem

---

<sup>19</sup> Respectivamente, Conselho Nacional de Assistentes Sociais e Conselho Federal de Assistentes Sociais.

de decisões políticas para serem implementados, bem como de investimentos públicos. (BONADIO, 2003, p. 104)

A gestão neoliberal da política brasileira é o contexto do surgimento da LOAS no país. Sua efetivação nesse período encontrou pouco eco nos setores do governo, nos seus três níveis de gestão.

Na verdade, o processo de construção do campo da assistência social como política pública tem sido historicamente relegado ou, no mínimo, retardado por exigência da necessária ruptura com o conservadorismo, que sempre demarcou o âmbito e o modo da gestão da assistência social na conjuntura brasileira. (SPOSATI, 2005)

Como a proteção social é compreendida como uma relação contratual, na qual os benefícios estão relacionados à afiliação e à contribuição dos indivíduos, a assistência social ainda é, para muitos, configurada como não pertencente ao *rol* dos direitos sociais. É ainda associada a uma característica emergencial e a uma perspectiva de ajuda e caridade, dirigida apenas aos grupos mais vulneráveis da sociedade.

E de fato a seguridade social posta pela Constituição Federal de 1988 colocou a saúde, a previdência social e a assistência social como direitos sociais, mas que não se aplicam igualmente. A saúde tem como princípio a universalidade na cobertura e no atendimento; a previdência social, a uniformidade e a equidade dos benefícios; enquanto a assistência social é composta de serviços e benefícios, a quem dela necessitar.

Nesse contexto, compreender a assistência social como uma política pública requer uma postura do Estado, não devendo ficar no papel de coadjuvante que concede ajudas financeiras, subvenções a ações, trabalhos ou projetos comunitários ou de organizações da sociedade civil. Conforme Sposati (2005) pontua, o Estado precisa alcançar o estatuto de regulador e responsável pela garantia de proteção social como política de cidadania, ou seja, nem compensatória, nem residual, nem caritativa, nem assistencialista, mas sim como política pública de direitos.

Para isso, a efetivação da assistência social em política exige, primeiramente, a primazia do Estado na condução e, também, que as ações eventuais se transformem em serviços continuados. O orçamento público deve

garantir continuidade, aprimoramento e expansão desses serviços perante as características da demanda.

Tal proposta se consolida a partir da construção de um Sistema Único de Assistência Social, objetivando que a política no país adote um padrão continuado de serviço, mesmo sob governos diferentes, conforme discorreremos melhor no próximo tópico.

Assim, no Brasil, a assistência social como seguridade social passa a ser gerida por um sistema único descentralizado e participativo no que diz respeito à decisão e ao controle social. Tem por pilares a proteção social, através da oferta de uma rede de serviços provedora de seguranças e benefícios sociais que transferem meios e recursos para a proteção social básica dos cidadãos. (SPOSATI, 2005)

Nessa discussão em torno da política de assistência social, Bonadio (2003, p. 103) destaca algumas problematizações, reunidas em três eixos. O primeiro está no campo do direito, pois, enquanto política social, a assistência social cria uma expectativa de direitos de cidadania. Necessita-se, obviamente, vontade política para sua efetivação.

O segundo eixo é o da política estabelecida na relação entre sociedade e Estado, garantindo que a expectativa de direito venha se efetivar. Considerando o Estado – em seu sentido ampliado, como expressão de segmentos da sociedade politicamente organizada – que a sociedade civil ocupa um importante papel no sentido de influir nos processos de intervenção estatal e na orientação que imprime à sociedade, ao promover a regulação e execução dos serviços.

Por fim, o terceiro eixo de discussão da política de assistência social é o de sua gestão social, que é vinculado aos eixos acima. Trata-se de encontrar maneiras para organizar e gerenciar uma política tão complexa, numa sociedade também complexa. Devem-se compreender e considerar as tensões entre a concepção de proteção social, posta como direito de cidadania e dever do Estado, mas cuja viabilidade depende da ação política na dialética e contraditória com relação ao Estado/Sociedade, sobre outra tensão: expectativas de direitos e direitos efetivos.

Essas pontuações nos remetem à necessidade do Estado e das instituições em renovar, ou mesmo, inovar o processo de gestão dessa política,

fazendo com que as proposições da LOAS se efetivem e se tornem reais na sociedade brasileira.

### 1.3.2 A Estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Definidos os avanços democráticos da sociedade brasileira, sobretudo pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil concentra esforços para a concretização das políticas públicas integrantes da seguridade social. De forma tardia em relação às outras políticas, em dezembro de 1993, é promulgada a Lei Federal n. 8.742 (LOAS), que organiza a Política Pública de Assistência Social.

Em linhas gerais, essa lei define que, no Brasil, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. Como política de seguridade social não contributiva, deve garantir os mínimos sociais e ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população que dela necessitar. Atua na busca pelo rompimento da concepção tradicional, historicamente definida tão somente de “ajuda aos pobres”, e caracterizada por atendimentos pontuais e emergenciais, através de medidas assistencialistas, caritativas e filantrópicas.

Para materializar sua forma de gestão, discutiu-se desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, a criação de um Sistema de Assistência Social. Porém, sem aprofundar os seus conteúdos e seus elementos principais.

Na busca pela concretização dos pressupostos contidos na CF-88 e na LOAS, em 1997, foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica, que conceituou o sistema descentralizado e participativo da política de assistência social. Em dezembro de 1998, foi definido o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social. No mesmo ano, foi editada uma Norma Operacional Básica em conformidade com o disposto na Política Nacional de Assistência Social.

A construção desses instrumentos normativos buscou estabelecer condições de gestão, financiamento, controle social, competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação, bem como de avaliação.

Apenas em 2003 – na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em caráter extraordinário – apresentou-se uma nova agenda política para a assistência social, com a deliberação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Em linhas gerais, trata-se de um modelo de gestão cujo objetivo é consolidar o sistema descentralizado e participativo estabelecido da Lei Orgânica da Assistência Social e cuja proposta é o avanço no campo dos direitos sociais. Concretiza um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência social, conforme definido na LOAS.

A implantação do SUAS deve cumprir o objetivo organizacional de hierarquização e padronização dos serviços continuados de assistência social para todo o território nacional. Para tal processo, exige-se forte investimento e capacitação de pessoas, agentes institucionais e gestores políticos. (SPOSATI, 2005)

Esse sistema traduz a política de assistência social enquanto alicerçadora de direitos, através de uma estrutura político-administrativa que ressalta a essencial relevância da descentralização quanto à escala territorial, à forma de organização de serviços socioassistenciais e de seu cofinanciamento (SOUZA, 2005 p. 70).

O SUAS está voltado à articulação, em todo o território nacional, das responsabilidades, dos vínculos e da hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob o critério da universalidade e da ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil [...] A sua consolidação como sistema implica a determinação de oferta contínua e sistemática de uma rede construída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação (COUTO *apud* MDSCF e UNESCO, 2009, p. 209).

Assim, na perspectiva da implantação desse Sistema Único de Assistência Social no Brasil, surgiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que aponta as diretrizes e bases sobre as quais devem se pautar as iniciativas da assistência social.

Foi um processo de construção coletiva, no qual as discussões e debates ocorreram em todos os estados do país, através de diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras. Inúmeras contribuições surgiram, com vistas a determinar a versão definitiva da PNAS, em 22 de Setembro de 2004. Tal

definição se deu no campo legal, através da Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 15 de outubro de 2004. Souza (2005) esclarece que:

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 buscou transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social, através da definição de princípios e diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo nova agenda para a cidadania no Brasil (SOUZA, 2005, p. 71).

A PNAS/2004 define o modelo de gestão da política de assistência social no país. Ela inova quando enfoca a centralidade na família<sup>20</sup> e também quando trata da perspectiva socioterritorial para a execução de suas ações, considerando assim as necessidades de cada município, de modo a ampliar a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social.

Os princípios que regem a Política Nacional de Assistência Social estão em consonância com aqueles dispostos na LOAS - capítulo II, seção I, artigo 4º - e consistem nos seguintes pontos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Suas diretrizes, também ancoradas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, propõem (conforme o item 2.2 da PNAS/2004):

#### **a) Descentralização político-administrativa**

Cabe à esfera federal a coordenação e as normas gerais; já a coordenação e execução dos respectivos programas cabe às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes de assistência social. Dessa forma,

---

<sup>20</sup> Conforme a PNAS/2004 define, entende-se família como sendo um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade.

garante-se o comando único das ações em cada esfera de governo e respeitam-se as diferenças e as características socioterritoriais locais. De fato, “o *SUAS* introduz uma concepção de sistema orgânico em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental” (COUTO *apud* MDSCF e UNESCO, 2009, p. 206).

A CF-88 desempenhou um papel importante na legitimação do princípio da descentralização, principalmente no campo da seguridade social, por meio do conceito da descentralização participativa (arts. 194 e 204). Ela imprime a característica particular de uma descentralização não mais meramente técnica, fiscal ou administrativa, mas também política, uma vez que pressupõe a participação da sociedade.

#### **b) Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**

A participação da sociedade no controle e na gestão da política de assistência social é a materialização de um dos principais institucionais da democracia. No âmbito da PNAS, ela pode se dar por meio dos conselhos de políticas públicas de direitos nas três esferas do governo e também por intermédio da articulação direta com os cidadãos (ouvidorias etc.), ou ainda, pelos movimentos sociais.

A efetivação da participação exige, portanto, o acesso às informações sobre os recursos e critérios de elegibilidade dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais viabilizados pelo poder público.

#### **c) Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo**

Só se faz uma política pública quando o “poder público” assume suas responsabilidades na condução dessa política. Isso não significa ignorar as iniciativas privadas ou mesmo aquelas afetas ao campo da benemerência e caridade, mas trata-se da consideração de que a legitimidade do direito viabilizada pelo agente público deve ter, neste mesmo agente, o fornecimento das condições que permitam o acesso aos direitos.

Por isso, dizemos que o Estado tem primazia na condução da política, sem prejuízo da complementaridade da rede socioassistencial privada. Isto é, o Estado brasileiro – seja na instância federal, estadual ou municipal – tem o

dever de formular políticas e realizar ações e atividades que protejam e promovam aquela parcela da população que se encontra em situação de vulnerabilidade.

**d) Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos**

A família é o foco principal de intervenção no novo modelo socioassistencial, rompendo assim com a lógica segmentada da política social brasileira. Em função de ela estar no centro da organização da rede socioassistencial, seu fortalecimento é um dos objetivos da política, pois consiste no espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos. Para que se cumpram tais funções, precisa ser protegida.

Então, ao invés de responsabilizar a família, ela é chamada como parceira. Ao ser fortalecida pela ação pública estatal, resguarda sua autonomia e reafirma o seu protagonismo (BRASIL, 2004, p. 32-33).

E dando continuidade ao processo de implantação do SUAS no Brasil, em abril de 2005, em reunião do Conselho Nacional de Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, apresentou a proposta da Norma Operacional Básica do Sistema único de Assistência Social.<sup>21</sup>

Conforme a NOB/SUAS 2005, a assistência social se desenvolve por meio de três funções principais, articuladas entre si:

- I - a **proteção social**, hierarquizada em proteção social básica e proteção social especial, com provisão de benefícios, serviços, programas e projetos;
- II - a **vigilância social**, visando conhecer a presença das vulnerabilidades sociais da população e dos territórios, a partir da produção e sistematização de informações, indicadores e índices territorializados da incidência dessas situações sobre indivíduos e famílias nos diferentes ciclos da vida; e
- III - a **defesa social e institucional**, que implica na garantia do direito do usuário de acesso à proteção básica e especial, para a busca de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo e no acesso a oportunidades, capacitação, serviços, condições de convívio e socialização. (BRASIL, 2005)

Para esclarecer, é importante comentar que, para a efetivação da proteção social, seguindo princípios e diretrizes afiançadas pela LOAS, o SUAS reorganiza os serviços, projetos, programas e benefícios, de acordo com as funções

---

<sup>21</sup> A NOB/SUAS 2005 constitui instrumento de regulação, que disciplina a operacionalização da política de assistência social, na perspectiva da implantação do SUAS, conforme previsto na PNAS/2004.

que desempenham o universo das pessoas que deles necessitam, também conforme sua complexidade. Para isso, dispõe de duas modalidades de proteção aprofundadas: Básica e Especial:

A Proteção Social Básica (PSB) objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, com o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (BRASIL, 2004). Tem por referência o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade, em núcleos com até 20.000 habitantes. Será operada pelo CRAS22 (Centro de Referência de Assistência Social) através de serviços socioeducativos, Benefício de Prestação Continuada – BPC, benefícios eventuais, serviços e projetos de inserção produtiva.

A proposta do CRAS, enquanto equipamento de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social, é de atender as famílias e os indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. É ainda responsável pela oferta de Programa de Atenção Integral à Família, o qual deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear. Porém, os serviços de PSB não são apenas referenciados pelo CRAS, mas também por uma rede formada por entidades e organizações assistenciais da área de abrangência dos CRAS (COUTO, apud MDSCF e UNESCO, 2009).

A Proteção Social Especial (PSE) objetiva, por sua vez, prover atenções socioassistenciais às famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, em situação de rua, dentre outras (BRASIL, 2004).

A PSE executa seus serviços de modo a garantir a proteção socioassistencial àqueles que já tiveram seus direitos violados e se divide em:

---

<sup>22</sup> O CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) é uma unidade pública estatal baseada territorialmente e localizada nas áreas de maior vulnerabilidade social dos municípios, sendo o aparato executor dos serviços de Proteção Social Básica.

Média Complexidade – aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário ainda não foram rompidos. Aqui se tem por referência o CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social).

Alta Complexidade – aqueles serviços que garantem a proteção integral para indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário (BRASIL, 2004).

Incluída no campo da seguridade social, a assistência social é uma política de proteção social não contributiva; portanto, cabe-lhe prover ações preventivas e protetoras diante da vulnerabilidade, dos riscos e danos sociais. Deve prover a proteção social básica e especial, independentemente de contribuição financeira, da situação legal do usuário, e busca desenvolver a concepção de proteção extensiva, chegando, inclusive, aos que estão na rua.

Conforme Sposati (2005, p. 527) pontua, esse paradigma de proteção social básica e/ou especial rompe com a noção dos cidadãos como massa abstrata e os reconstrói a partir da realidade e contingências de suas vidas.

As ações da proteção básica são prestadas na totalidade dos municípios. Porém, as ações socioassistenciais de média e alta complexidade dever-se-ão estruturar por meio dos municípios de médio e grande porte e pelas metrópoles, através da gestão própria ou de consórcios intermunicipais.

Como podemos notar, a PNAS/2004 é responsável por organizar a nova forma de atuação da Assistência, visando unificar tal política em todo o território nacional. Ela se estrutura sobre eixos que possibilitam mais autonomia aos municípios na execução das ações e aplicação dos recursos federais.

Assim, o processo de gestão do SUAS prevê os seguintes eixos estruturantes: Matricialidade Sociofamiliar, Descentralização político-administrativa e Territorialização, Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, A Política de Recursos Humanos, A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. (BRASIL, 2004)

No que tange ao Monitoramento e Avaliação, a PNAS/2004 se refere à implantação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação como providência urgente e ferramenta essencial a ser desencadeada para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social.

Juntamente com a Gestão da Informação, o Monitoramento e a Avaliação surgem no contexto da PNAS na busca pela “*maximização da eficiência*,”

*eficácia e efetividade das ações de assistência social*' (BRASIL, 2004, p. 57), tão fundamentais para a implementação do SUAS.

Enfim, a PNAS/2004 foi efetivamente responsável pelo início da concretização dos artigos preconizados na LOAS, de modo que a assistência social está organizada tendo agora a gestão dessa política na perspectiva do SUAS. Estabelecem-se assim novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil.

Ela também trouxe significativos avanços, concedeu maior efetividade à assistência social como política pública, instrumentalizou os gestores de assistência social de todo o país e explicitou as atribuições e responsabilidades, conforme seus níveis de gestão.

Conforme Sposati (2005, p. 527) trata, sua atual formatação supõe: a) oferta de proteção social básica e especial fundada na cidadania; b) a provisão de um conjunto de seguranças sociais; e c) um sistema dentro da dimensão socioeconômica de vigilância e monitoramento de riscos, vitimizações e de defesa de direitos.

Atua enquanto política de garantia de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas e projetos que: previnem e reduzem situações de risco social e pessoal; protegem pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas, independentemente de idade, sexo, raça, etnia ou renda; criam medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; e monitoram exclusões, vitimizações, vulnerabilidades e riscos sociais da população em geral.

Cabe salientar que o SUAS está em construção; existem determinações legais a cada ano e tempo, e isso não é algo acabado. Dessa forma, a proposta desta pesquisa não é fechar a questão e/ou esgotar o assunto, haja vista a enorme dimensão dessa política em todo o território nacional e os constantes movimentos que a mesma produz.<sup>23</sup>

E apesar dos significativos avanços no campo socioassistencial – considerando principalmente os resultados expressivos no que se refere à montagem de uma arquitetura institucional nova na assistência social brasileira – essa política, como qualquer outra, possui críticas à sua forma de condução e construção. Porém, tratamos, neste espaço, de fazer apenas breves considerações

---

<sup>23</sup> Destacamos, inclusive, a recente sanção da Lei nº. 12.435/2011, que regulamenta o SUAS no país, superando a visão crítica do SUAS enquanto uma mera política de governo.

do modelo de gestão que o país executa, entendendo esse assunto como importante pano de fundo do nosso objeto de pesquisa.

### 1.3.3 Resolução CNAS n.º 109/99 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

Instituída pela resolução n.º. 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, a Tipificação é resultado de um longo processo de discussão acerca da regulamentação e padronização das ações socioassistenciais no país. Cumpre as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social de 2007 e as metas do Plano Decenal de Assistência Social.

Consideramos relevante a abordagem dessa regulamentação na pesquisa, haja vista a importância da Tipificação para a rede não governamental, principalmente no que se refere ao vínculo SUAS. Consideramos, também, relevante associar as indicações da Tipificação à realidade de Londrina, por entender que esse documento já produz movimento na política municipal.

Cabe ponderar inicialmente que, em particular, a gestão da política em Londrina atravessa um momento diferenciado, no qual tem movimentado consideravelmente a relação entre as entidades não governamentais e o poder público municipal. Por isso, torna-se relevante especificar sobre o que trata essa resolução. Mesmo que o SMMA de 2008 – importante componente do nosso objeto de análise – tenha sido introduzido na rede socioassistencial num período anterior à Tipificação, os reflexos desse documento de padronização nacional ecoam significativamente nas entidades, gerando significativos conflitos entre essa rede não governamental e o órgão gestor municipal.

A atual situação envolvendo esses atores – órgão gestor e entidades – deve ser levada em conta, considerando a nova construção dos serviços socioassistenciais sob as diretrizes da política pública e também as reações da rede diante desse processo, que repercutem significativamente na fala dos entrevistados.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Conforme constatamos no último capítulo desta pesquisa.

Em linhas gerais, nesse documento de tipificação, estão descritas as funções principais dos serviços, suas tipologias, nomenclaturas, provisões, prestações e expectativas de resultados.

Para sua apresentação, de forma uniforme, criou-se uma “matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais”, na qual deve constar os itens que se seguem: nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações. Conforme se observa abaixo:

### **Matriz Descritiva dos serviços socioassistenciais**

**Nomenclatura:** termos utilizados para denominar o serviço de modo a evidenciar sua principal função e os seus usuários.

**Descrição:** oferta substantiva do serviço.

**Período de funcionamento:** horários e dias da semana disponíveis para atendimento ao público.

**Usuários:** situações de vulnerabilidade e riscos e segmentos a quem se destinam as atenções em cada serviço.

**Objetivos:** os propósitos de cada serviço e os resultados que dele se esperam.

**Provisões:** ofertas do trabalho institucional organizadas nas dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Organizados conforme cada serviço, possibilitam determinadas aquisições aos usuários.

**Aquisições dos usuários:** compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços produzam segurança social aos seus usuários de: Acolhida, Convívio Familiar e Comunitário e de Desenvolvimento de Autonomia, conforme necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram. Podem resultar em medidas de resolutividade e efetividades dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas em sua condição de vida.

**Condições de acesso:** procedência dos(as) usuários(as) e formas de encaminhamento.

**Abrangência:** referência territorializada da procedência dos(as) usuários(as) e do alcance do serviço.

**Unidade:** equipamento recomendado para a realização do serviço socioassistencial.

**Período de funcionamento:** horários e dias da semana abertos ao funcionamento para o público

**Abrangência:** referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço.

**Articulação em rede:** sinaliza a completude da atenção hierarquizada segundo as funções de vigilância social, defesa de direitos e proteção social básica e especial e indica a conexão de cada serviço com os demais serviços socioassistenciais e organizações do Poder Executivo e Judiciário com as quais o serviço pode se conectar em rede inclusive organizações não governamentais e redes sociais.

**Impactos sociais esperados:** resultados e impactos esperados de cada serviço e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial. Projeta expectativas que vão além das aquisições dos sujeitos que utilizam os serviços e avançam em direção às mudanças positivas em relação às vulnerabilidades e riscos existentes.

**Regulamentações:** remissão a leis, decretos, normas técnicas e planos nacionais que regulam benefícios e serviços socioassistenciais e atenções a segmentos específicos que demandam a proteção social de assistência social.

*Fonte: Texto da Resolução CNAS n. 109, de 11/11/2009*

Os serviços, conforme essa nova padronização, passam a ser assim organizados em todo o território nacional, de acordo com o nível de proteção e complexidade:

### **I - Serviços de Proteção Social Básica:**

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

### **II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:**

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

### **III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:**

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
  - abrigo institucional;
  - Casa-Lar;
  - Casa de Passagem;
  - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Segundo a organização proposta pelo artigo 1º da Resolução 109/2009, na proteção social básica temos três serviços: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosa.

Considera-se relevante assinalar que o trabalho social com as famílias passa, a partir de então, a ser executado exclusivamente pela rede governamental, sendo o serviço PAIF ofertado necessariamente no CRAS.

Esse serviço consiste, em linhas gerais, 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. Antes atuava semelhantemente no município de Londrina, sob a nomenclatura de “Serviço de Apoio Sociofamiliar”, porém sendo executado também pela rede não governamental.

O não enquadramento de algumas entidades no rol de serviços listados pela tipificação faz com que a nova proposta de organização da política não encontre total receptividade na rede não governamental, em Londrina. Nesse caso, essa proposta de trabalho com famílias passa a ser executada prioritariamente pelo poder público, por meio dos CRAS e CREAS. Tal fato tem gerado certo desconforto na relação entre o poder público e as entidades – principalmente aquelas instituições que por anos trabalharam com famílias no município.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é o serviço realizado em grupos e organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida, a fim de complementar, por consequência, o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Trata-se de uma forma de intervenção social planejada, que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas na família e no território.

Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares

e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

Este serviço tem grande envolvimento da rede não governamental em Londrina, sendo atualmente prestado por 14 instituições. Sob a nomenclatura de Serviço de Convivência Socioeducativa, o serviço é dividido em três modalidades considerando as dimensões intergeracionais, a saber: Modalidade I, 6-14 anos; Modalidade II, 15-17 anos; e Modalidade III, 18-29 anos.

Além das crianças, adolescentes e jovens, o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos abrange outra faixa etária, cuja ação é voltada à população idosa, que de certa forma já existia no município. São os conhecidos “grupos de convivência de idoso” conduzidos, porém, em Londrina pela Secretaria Municipal do Idoso. A lógica desse trabalho está no sentido de desenvolver a participação política, de garantir os direitos de cidadania que lhe são inerentes, entre outros.

Já o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades, a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.

Esse serviço pode ser realizado como um trabalho intersetorial com a saúde, para cuidadores de pessoas idosas e pessoas com deficiência. Apoiando tais cuidadores na sua responsabilidade cotidiana, serão prevenidas as situações de violação de direitos ou rompimento de vínculos.

Quanto a Proteção Social Especial, a média complexidade conta com cinco serviços: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O serviço PAEFI compreende atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e ao fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

Da mesma forma que o PAIF, este serviço é ofertado necessariamente pelo poder público, via CREAS. Em Londrina, por vários anos algumas entidades não governamentais conduziram esse serviço. A partir da resolução, necessária a municipalização do serviço.

Serviço conhecido no município como “Sentinela”, lida com o enfrentamento à exploração sexual infanto-juvenil, passou a ser atendido no PAEFI. As mulheres vítimas de violência e os idosos que sofrem maus tratos, também serão atendidos por este serviço. De fato, Londrina – assim como as demais municipalidades – precisa se adequar à nova proposta colocada pela tipificação e deixar as nomenclaturas anteriores, bem como planejar ações integradas com equipes de referência para os atendimentos, municipalizando, inclusive, todos os recursos humanos.

Outros serviços também integrantes da média complexidade, conhecidos como “Sinal Verde” e “Murialdo”, foram impelidos à adequação da sua nomenclatura, sendo respectivamente chamados, a partir da tipificação, de: Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade, ambos integrantes do que a tipificação considera como participante da média complexidade.

Esclarece-se que os serviços concernentes à média complexidade em Londrina, mesmo sendo executados por anos em parceria com a rede não governamental, já seguiam as orientações da PNAS/2004 nessa modalidade e nível de complexidade. De modo que a partir desse momento, serão consideradas apenas as orientações quanto à alteração: de nomenclatura dos serviços e do órgão de execução das ações.

O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias oferta atendimento especializado a famílias em que haja pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, ou que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração

da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia.

As ações devem possibilitar a ampliação da rede de pessoas com quem a família do dependente convive e compartilha cultura, troca vivências e experiências. A partir da identificação das necessidades, deverão ser viabilizados o acesso a benefícios, os programas de transferência de renda, os serviços de políticas públicas setoriais, atividades culturais e de lazer, sempre priorizando o incentivo à autonomia da dupla “cuidador e dependente”.

Na Alta Complexidade, quatro serviços são listados: Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional, Casa-lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva), Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

O Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional, Casa-lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva) é o acolhimento em diferentes tipos de equipamentos sociais; destina-se a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. São atualmente oito instituições não governamentais que prestam esse serviço no município; e há uma parceria (gestão compartilhada) entre o poder público e a entidade Epesmel na condução de mais quatro unidades de acolhimento.

O Serviço de Acolhimento em República é um serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. Possibilita a autonomia daqueles usuários que têm a possibilidade de organizar a sua vida, com apoio inicial dos trabalhadores da política de assistência social.

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é o serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida

de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem.

E por fim, é posto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, que promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura, em linhas gerais, a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial, para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.

Para finalizar e contextualizar este tema, o município de Londrina ainda não acompanha de forma integral as diretrizes propostas e impostas por essa Tipificação Nacional; no entanto, esse processo de reordenamento está em andamento e caminha para um rápido processo de alcance a toda a rede socioassistencial. É relevante assinalar que essa adequação não tem encontrado apoio em grande parte das entidades não governamentais, devido especialmente a alguns problemas de enquadramento nos serviços. É característico da política municipal de assistência social em Londrina, por exemplo, o trabalho com famílias realizado por meio dessas entidades. A partir de agora, a recomendação incumbe os organismos governamentais, CRAS e CREAS, para a condução desse tipo de serviço.<sup>25</sup>

A recente introdução da proposta de organização dos serviços estabelecida pela Tipificação e os reflexos desse documento de padronização nacional ecoam consideravelmente nas entidades não governamentais, gerando significativos conflitos entre essa rede não governamental e o órgão gestor municipal. O rescaldo dessa discussão aparecerá em diversos momentos na fala dos entrevistados – conforme se verá no andamento da pesquisa de campo.

---

<sup>25</sup> Trataremos melhor na parte deste trabalho referente à caracterização da rede socioassistencial não governamental de Londrina.

### 1.3.4 Lei n.º 12.101/09 e a Nova Regulação das Certificações

Dentro da discussão sobre o processo de vinculação da rede não governamental ao SUAS e considerando também o novo papel das entidades e seu reconhecimento junto ao poder público, destacamos a relevância da certificação das entidades beneficentes, como forma de aprofundar a compreensão da relação entre o Estado e as entidades privadas no Brasil. Assim, nos propomos a apresentar a Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009.

Essa legislação, juntamente com a supracitada Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, complementa a perspectiva de delinear com mais clareza aquelas instituições que se circunscrevem no âmbito da política de assistência social. As orientações expressas nestes documentos exigem a rápida adequação da rede, na medida em que incide em custos e recursos para a entidade interessada.

Nesta linha, no âmbito da assistência social, couberam aos órgãos gestores e aos conselhos municipais operarem o processo de mudança e adequação junto a rede de serviços. Esse processo ecoa na fala dos entrevistados, de modo que a sua apresentação se fez necessária nesse momento da pesquisa.

Denominada por muitos como “a nova lei da filantropia”, essa lei visa conceder às entidades não governamentais a imunidade tributária, conforme seu artigo 1º informa:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.

Para compreender melhor o histórico dessa certificação, necessitamos um retorno ao antigo CNSS<sup>26</sup>. Em 1959, o extinto Conselho Nacional de Serviço Social, passou a emitir Certificados as Entidades com base na Lei n.º 3.577, de 04 de julho de 1959. Tinha por objetivo isentar da contribuição de previdência devida aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões unificados

---

<sup>26</sup> Para tanto, utilizamo-nos do levantamento histórico do processo de certificação no Brasil, desenvolvido pelo Serviço de Informação e Dados Processuais do CNAS, em 2004, sob coordenação de Ranieri C. Braga.

no Instituto Nacional de Previdência Social – IAPAS, as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos diretores não percebiam remuneração.

Nesta época, o benefício da isenção da contribuição de previdência devida ao extinto IAPAS era automático. Bastava a Entidade ser portadora do Certificado emitido pelo Conselho, que o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos era concedido por tempo indeterminado.

O CNSS concedia Certificado provisório, com validade de dois anos, mediante a apresentação do Cartão Protocolo, como comprovante de que a mesma havia ingressado, no Ministério da Justiça, com pedido de Utilidade Pública Federal. Quando a Entidade era declarada de Utilidade Pública Federal, o CNSS procedia, a requerimento da parte interessada, à substituição do certificado provisório pelo indeterminado.

Em 1977, o Decreto-Lei n.º 1.572 de 01 de setembro de 1977, revoga a Lei nº. 3.577/59, que isenta da contribuição de previdência. Dessa forma, o CNSS ficou impossibilitado de conceder novos certificados.

Com base no artigo 55 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, o CNSS voltou a ter condições de emitir novos Certificados, porém, este retorno veio com algumas modificações: a) deixou-se de existir a certificação por tempo indeterminado; b) a certificação passou a ter validade por três anos; c) a certificação deixou de conceder o benefício automaticamente.

Desta forma, para obter a isenção da quota patronal, fazia-se necessário que a instituição, além de ser portadora do Certificado, oficialize o seu pedido de isenção junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS. Para tanto, deverá cumprir todas as exigências e formalidades exigidas pelo INSS, inclusive apresentando o Certificado emitido pelo Conselho.

Apenas em 1993, o CNSS passou a emitir novos certificados, com a publicação do Decreto nº. 752, de 16 de fevereiro de 1993, o qual estabelecia regras e critérios para a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a que se refere o art. 55 do inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Neste mesmo ano é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social. Nesta Lei, destacamos algumas informações de suma importância para o assunto “Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos”: 1) Definição do público alvo da assistência social; 2) Criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e

a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS; 3) transferência dos acervos e competências do extinto CNSS para o CNAS.

Nesse processo histórico, consideramos também a importância do Decreto nº. 2.536, de 06 de abril de 1998, que estabelece novas regras e critérios para a concessão ou renovação do Certificado. Neste Decreto, destacamos a obrigatoriedade da apresentação das seguintes demonstrações contábeis e financeiras, relativas aos três últimos exercícios: balanço patrimonial; demonstração do resultado do exercício; demonstração de mutação do patrimônio; demonstração das origens e aplicações de recursos; notas explicativas.

Oriundas deste decreto se originam várias mudanças no processo de certificação, dentre as quais destacamos as contidas nos: Decreto nº. 3.504, de 13 de junho de 2000; Decreto nº. 4.327, de 8 de agosto de 2002; Decreto nº. 4.381, de 17 de setembro de 2002; e do Decreto nº. 4.499, de 4 de dezembro de 2002.

Desenvolvendo essa linha histórica da concessão de certificação às entidades beneficentes, chegamos a partir de 2009, momento no qual o processo de certificação de entidades beneficentes passa a ser instituído pela Lei n.º 12.101/09 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.237/10. Essas legislações determinam que os certificados sejam concedidos às entidades conforme três áreas de atuação: assistência social, saúde ou educação. De modo que os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades são, respectivamente, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC).

No campo da política de assistência social, a principal inovação é a concessão e a renovação automática do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, desde que a entidade comprove seu vínculo à rede socioassistencial privada no âmbito do SUAS, na forma e no prazo a serem definidos em regulamento pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. As entidades que não consigam comprovar sua vinculação à rede SUAS, deverão realizar ações sociais, de forma contínua e planejada, sem qualquer discriminação, a quem delas necessitar, observada a Lei nº. 8.742/93.

São requisitos às entidades socioassistenciais: prévia inscrição no CMAS, nos termos do artigo 9º da LOAS; integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social, nos termos do artigo 19 da LOAS (inciso XI).

A pessoa jurídica certificada, como entidade beneficente de assistência social, desde que cumpra os requisitos estabelecidos para o gozo da isenção, poderá exercê-la, automaticamente, a contar da data da publicação da concessão da sua certificação. São colocados como requisitos, conforme o art. 29, da Lei 12.101/09:

- I - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;
- II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;
- III - apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;
- IV - mantenha escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade;
- V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto;
- VI - conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações realizados que impliquem modificação da situação patrimonial;
- VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária;
- VIII - apresente as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

Em linhas gerais, esse momento do estudo visa apresentar as mudanças para as entidades beneficentes, dentre as quais se incluem as participantes da rede socioassistencial. Essa legislação apresenta a transparência na definição dos critérios de concessão das isenções tributárias.

Além das isenções<sup>27</sup>, as entidades certificadas como de assistência social terão prioridade na celebração de convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social.

---

<sup>27</sup> O Certificado é um dos documentos exigidos para solicitar as seguintes isenções de contribuições sociais: parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; contribuição PIS/PASEP; e contribuições dispensadas: as devidas a terceiros, nos termos do art. 3º, § 5º da lei 11.457/2007.

É também indicado, na lei, a caracterização das entidades socioassistenciais em duas ações: a) atendimento; b) assessoramento; c) defesa e garantia de direitos. A Resolução CNAS nº. 016/10 descreve, em seu artigo 2º, o que compete a cada uma destas ações:

I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009;

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS.

III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº. 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS.

As orientações expressas nessas legislações<sup>28</sup>, oriundas, sobretudo, da Lei Federal nº. 12.101/09 e da Resolução CNAS nº. 109/09, exercem influência nas entidades socioassistenciais vinculadas ao SUAS, delimitando as instituições que abrangem a assistência social. De modo que a sua repercussão se torna relevante, uma vez que influi o ambiente de atuação dos sujeitos dessa pesquisa.

---

<sup>28</sup> Destacamos, também, as Resoluções CNAS: nº. 027/2010; e 038/2010.

## 2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a proposta deste trabalho, torna-se relevante neste momento da pesquisa, um estudo acerca do processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, levando-se em consideração as nuances existentes no processo.

Para trabalhar tal temática, faz-se necessário inicialmente contextualizar o leitor acerca do modelo gerencial do Estado brasileiro. Compreende-se que a proposta pela eficiência do Estado nesse modelo de gestão, exige mecanismos de avaliação das ações do poder público, sobretudo das políticas públicas e sociais.

Dessa forma, este capítulo abordará os procedimentos técnicos e as tendências contemporâneas de avaliação destas políticas. Pretende-se explorar a dimensão técnica do processo em questão, entendendo e refletindo sobre a importância do monitoramento e avaliação enquanto etapa do processo de gestão das políticas sociais. Para tanto, utilizar-nos-emos de autores que pesquisam o assunto, dentre os quais destacamos: Maria José Aguilar, Ezequiel Ander-Egg, Isaura Belloni, Ernesto Cohen, Rolando Franco, Miriam Draibe, Elizabeth Melo Rico, Jeni Vaitsman. Ao longo dos anos, esses autores têm dado grande contribuição ao tema; são referências sobre o assunto em nossa atual literatura.

E para discorrer acerca da importância da avaliação e monitoramento das políticas públicas brasileiras, focar-nos-emos na seqüência em discussões de autores que compreendem o monitoramento e avaliação como componente essencial da administração pública gerencial.

Consideramos necessária também, uma abordagem sobre os indicadores sociais, esclarecendo sua conceituação e importantes aspectos da sua construção; pois, num sistema de indicadores de avaliação, a construção de indicadores quantitativos e qualitativos se torna necessária para dimensionar os resultados e impactos obtidos.

Assim, na medida em que os indicadores possuem demasiada importância num processo avaliativo, torna-se relevante seu estudo e sua

compreensão. Para isso, a proposta de estudo e reflexão feita pelo professor Paulo Januzzi auxiliar-nos-á a repercutir o assunto.

Em seguida, como forma de trazer a discussão para o nosso universo de pesquisa, discorreremos sobre a implantação da gerência responsável por coordenar os processos de monitoramento e avaliação no âmbito da política de assistência social, no município de Londrina, buscando não só o resgate de fatos históricos, como também demonstrando sua importância e atribuições dentro do contexto da política de assistência social, nos dias de hoje.

Este capítulo abordará ainda o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação de Londrina, destacando seu processo de elaboração e as inovações que tal sistema propôs para a gestão da política no município. Trataremos, por último, sua proposta metodológica e a relação que o mesmo desempenha com a rede socioassistencial de Londrina.

## 2.1 O MODELO GERENCIAL E A PROPOSTA PELA EFICIÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO

O estudo de processos de avaliação e monitoramento das políticas sociais toma diferentes dimensões nesse momento de nosso estudo. Muitos autores já se debruçaram sobre esse tema tratando-o sob perspectivas que enfocam a esfera pública, outros mais o contexto de serviços e projetos, mais indicadores dentre outros aspectos.

Neste trabalho temos o foco no monitoramento de políticas sociais, portanto circunscrita no âmbito da esfera governamental, o que nos levará a adoção da bibliografia mais voltada para esse contexto. Considerando ainda esse campo de análise destacamos a importância de compreender o modelo de gestão pública que tem predominado no Brasil nas últimas décadas e a que melhor acolhe a centralidade da adoção de modelos de monitoramento. Referimos-nos à gestão gerencial<sup>29</sup> adotada com destaque nos anos 90, a partir da Reforma do Estado.

Analizando o histórico da administração pública em nosso país, pode-se ressaltar que o mesmo passou por três modelos diferenciados de

---

<sup>29</sup> Muito embora é notório que não há um modelo puro de gestão pública no Brasil, mas o convívio de modelos como o patrimonialista e burocrático.

condução: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. 30

Em linhas gerais, na administração pública patrimonialista, que é própria dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, o aparelho do Estado é a extensão do próprio poder do governante, e os seus funcionários são considerados como membros da nobreza. O patrimônio do Estado confunde-se com o patrimônio do soberano, e enquanto os cargos são tidos como prebendas. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

A administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. 31

Quanto à administração gerencial, emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.

A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

No Brasil, no início da década de 1990, em resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia, evidencia-se no país um esforço na reforma da sua administração pública. A reforma do Estado começa timidamente nos anos 80, em meio a uma grande crise econômica, cujo auge se deu no início de 1990, quando o país passa por um episódio hiperinflacionário.

Mesmo em tempos de onda neoliberal, essa proposta de reforma não consistia no definhamento do Estado, mas em reconstruí-lo sob uma nova

---

<sup>30</sup> Essas modalidades surgiram sucessivamente ao longo do tempo, não significando, porém, que alguma delas tenha sido definitivamente abandonada.

<sup>31</sup> Conforme Max Weber a descrevia.

perspectiva de gestão, a gerencial – tendo a influência os modelos aplicados a partir dos anos 80, na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália.

Neste sentido, supera o modelo burocrático e orienta-se na busca em tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos, com baixo custo e boa qualidade. 32

A denominada Reforma Gerencial do Estado, em 1995, é a segunda tentativa do Estado brasileiro em aprimorar a administração pública nacional.<sup>33</sup> A primeira reforma ocorreu em 1937 – com Getúlio Vargas – teve como objetivo transformar a administração pública brasileira que, até então, era patrimonial em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica.

A reforma de 1995, conforme Bresser-Pereira<sup>34</sup> (1996) afirma, surge em resposta à grande crise fiscal do Estado, nos anos 80, e à globalização da economia, dois importantes fenômenos que impuseram no mundo a necessidade de redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

Segundo o autor pontua (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 44-50), entre 1979 e 1980, o regime militar ignorou a existência da crise e entrou em processo de expansão econômica, o que agravou consideravelmente o aspecto mais visível da crise fiscal: a crise da dívida externa.

Logo no final do período ditatorial, em 1985, a coalizão democrática que assumia o poder atribuiu à crise um fenômeno conjuntural relacionado com a incompetência da política econômica do regime militar. Dessa forma, adotou-se uma série de políticas econômicas eminentemente populistas, que culminaram com o fracassado Plano Cruzado de 1987. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Desse episódio, Bresser-Pereira<sup>35</sup> (1998) comenta que começa emergir a consciência da gravidade dessa crise. As tentativas de ajuste fiscal e de reforma da economia não encontraram ainda apoio na sociedade política. Somente a partir de 1990, começa-se o movimento em prol de uma reforma.

---

<sup>32</sup> Nesse contexto, destacam-se os incentivos para criação das Organizações Civis - OSCIP's, como descreveremos mais adiante.

<sup>33</sup> Para alguns estudiosos, é a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome. Para Bresser-Pereira (1995), essa “reforma de 1967” foi apenas um ensaio de descentralização e desburocratização.

<sup>34</sup> Para discussão deste tema, a bibliografia mais ampla a ser considerada se refere às obras de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Este assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, de onde comandou a reforma da gestão pública de 1995.

<sup>35</sup> Na ocasião, era ministro da Fazenda do governo Sarney. Posteriormente conduziu o processo de reforma do Estado, sendo o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo FHC.

São inicialmente feitas reformas que independem de mudança constitucional, tais como: ajuste fiscal, abertura comercial, privatização e estabilização econômica com a criação do Plano Real. Com o início do governo Fernando Henrique Cardoso – em 1995 – começaram as reformas no plano constitucional<sup>36</sup>, inclusive a reforma do capítulo da Constituição Federal referente à administração pública. <sup>37</sup>

A crise da administração pública burocrática foi por muito tempo subestimada, o que de fato a agravou consideravelmente. Maior ainda foi o tempo necessário para perceber o papel estratégico da administração pública na configuração dessa crise. Segundo Bresser-Pereira (1998), tratava-se de uma crise da governança. No Brasil, estavam presentes condições razoáveis de governabilidade; no entanto a governança se apresentava deficiente.

Por governabilidade se compreende a capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Já a governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33)

Leonardo Valles Bento (2003, p. 85) complementa essa diferenciação esclarecendo que a governança diz respeito à competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente. Envolve a disposição institucional pela qual a autoridade é exercida, de modo a propiciar as condições financeiras e administrativas indispensáveis à execução dos arranjos que o governo adota.

Já a governabilidade refere-se às condições do ambiente político, em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem pública da burocracia. São as condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política de desenvolvimento.

Para Bresser-Pereira (1998), que conduziu esse processo, a reforma gerencial era considerada essencial, em curto prazo, para reduzir os custos do Estado e completar o ajuste fiscal; e, a médio prazo, para tornar o Estado mais

---

<sup>36</sup> Paralelamente, inicia-se um vasto processo de reforma da administração pública, cujo documento básico é o PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.

<sup>37</sup> O próprio documento do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* refere que a Constituição Federal de 1988 causou retrocesso no avanço de uma administração pública gerencial, por força de favorecimento à alta burocracia brasileira. Ver item 3.3 do documento.

eficiente e efetivo, melhor capacitado para defender o patrimônio público, mais capaz para atender às demandas dos cidadãos a um custo compatível com as restrições econômicas impostas pelo aumento da competição internacional.

A necessidade de uma administração pública mais eficiente é particularmente sentida no campo social, no qual os serviços de saúde, educação e previdência básica – considerados essenciais para a garantia dos direitos sociais – só poderão ter uma qualidade muito melhor, com o mesmo custo, se forem prestados nos termos de uma administração pública gerencial, moderna e eficiente, aos moldes do que se via na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 45-46)

Na busca pela eficiência do Estado, a Reforma Gerencial da administração pública está baseada em uma ideia de Estado cujo papel procura responder quais são as atividades que o mesmo deve realizar diretamente, quais devem apenas financiar e quais as que não lhe competem. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 95)

Ou seja, essa reforma do Estado refere-se à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado, com a sociedade civil e entre os seus próprios poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. (BENTO, 2003, p. 85)

A eficiência da administração pública se pauta na necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A diferença fundamental da administração pública burocrática está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não se limita na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Porém, quanto à dinâmica da administração racional-legal, não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública.

A administração pública gerencial inspira-se, em linhas gerais, na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Vê o

cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas sim porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 1995)

Nessa definição dos papéis concernentes ao Estado, importantes delimitações da sua área de atuação são apresentadas. Em destaque, ocorre uma “publicização” – ou seja, transferência para o setor público não estatal<sup>38</sup> – de uma série de atividades na área social e científica que passam, a partir de então, a não ser mais de exclusividade do Estado<sup>39</sup>. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 99)

Nesse contexto, no campo socioassistencial, o governo Fernando Henrique Cardoso criou, em 1999, a Lei nº. 9790, que institui a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Trata-se da qualificação outorgada pelo Ministério da Justiça às entidades que possuam como finalidade o desenvolvimento de uma das seguintes atividades: (a) promoção da assistência social; (b) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; (c) promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; (d) promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; (e) promoção da segurança alimentar e nutricional; (f) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; (g) promoção do voluntariado; (h) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; (i) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; (j) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; (k) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e; (i) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações

---

<sup>38</sup> Cria-se inclusive o Programa Nacional de Publicização, conforme a Lei 9.637 de 15/05/1998 institui.

<sup>39</sup> Incluem-se, nessa categoria, as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes – principalmente crianças e idosos –, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa e cultura etc. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.98)

e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Para as organizações que se enquadram nessa lei, são garantidas as seguintes vantagens: 1) oferecer dedutibilidade do Imposto de Renda das pessoas jurídicas; 2) possibilitar a remuneração de dirigentes sem a perda de benefício fiscal e; 3) celebrar Termos de Parceria com o Poder Público.

Em linhas gerais, o processo instituído pela lei da OSCIP oficializa e reforça a proposta da Comunidade Solidária, criada em 1995<sup>40</sup>. A Comunidade Solidária é um novo modo de enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil, buscando a participação de todos. O seu objetivo é mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população.

O programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, sendo presidido pela primeira-dama do país na época, Ruth Cardoso. Com a promulgação da LOAS, anos antes, esperava-se que a assistência social deixaria de ser um negócio de políticos, tornando-se uma política. Procurava-se combater o fisiologismo e o clientelismo das ações sociais, tirando-lhes as características de moeda de troca para ações unilaterais dos governos; de ações pontuais e sem continuidade no combate à desigualdade social; e, sobretudo, de ações humanitárias e vocacionadas de primeiras-damas, com vistas a legitimar os governos de seus maridos junto às classes populares.

Faz-se outra crítica ao programa: no que concerne à definição das comunidades que serão beneficiadas por ele, segundo uma escala de urgência da necessidade, que é decidida pelo seu Conselho. Amélia Cohn (1999, p. 187) observa que, atuando de maneira focalizada e desarticulada entre si, não se combate as desigualdades sociais, restringindo-se apenas os seus efeitos sobre a parte mais pobre da população. Ela complementa:

Reproduz-se assim, uma vez mais, a concepção segmentada da questão social e, em decorrência, a formulação e implementação de políticas sociais setorializadas sem um projeto para a sociedade que as articule e imprima um sentido político ao seu conjunto. Em outras palavras, ao invés de se enfrentar a pobreza de uma ótica estrutural, vale dizer, da ótica da sua superação, a concepção oficial é de aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis” (República Federativa do Brasil, 1995).

---

<sup>40</sup> Por meio do Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. A Comunidade Solidária foi encerrada em 2003.

E conforme Demo (2001, p. 65) chama a atenção:

É preciso ainda observar que por trás do discurso da solidariedade está o neoliberalismo, sobretudo em sua tática de desmonte do Estado e de chamamento da sociedade a atividades voluntárias como sucedâneo às políticas sociais.

Uma vez reconhecida a necessidade de uma administração pública mais eficiente, a área social se torna o alvo da reforma gerencial, visando modernidade e eficiência. Assim, partes significativas dos serviços sociais são transformadas em entidades públicas não estatais.

Foi aposta do governo FHC nas organizações sociais: “[...] esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 235).

Cumprindo os requisitos dispostos pela Lei, os organismos do terceiro setor são os parceiros ideais para a execução das atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. O papel que as organizações sociais ganharam no governo FHC é complementar ao papel do Estado, sendo todas elas entidades qualificadas a prestar seu serviços pautados na “ênfase no atendimento do cidadão-cliente” e “ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados” (Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998).

Três importantes leis para o terceiro setor são promulgadas no país, num curto prazo de tempo. Esse conjunto de leis e normas regula as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil e demonstra a elevada consideração do governo FHC por essa proposta:

- **LEI Nº. 9.608, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1998** - Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

- **LEI Nº. 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998** - Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

- **LEI Nº. 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999** - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.<sup>41</sup>

Foi um período que as chamadas organizações de serviço públicas não estatais cresceram consideravelmente no Brasil. E o aumento dessa esfera pública não estatal não significou a privatização de atividades do Estado, ao contrário, tratava-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado (BRESSER-PERERIA, 1998, p. 248).

Podemos concluir que a Reforma gerencial de 1995 priorizou a eficiência da Administração Pública, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Buscou-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, e aumentar a governança do Estado, isto é, a sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência.

O cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário, o cliente dos serviços prestados pelo Estado.

Há uma valorização do servidor público. Nas palavras de Bresser - Pereira (1998, p. 51):

É impossível termos uma reforma gerencial sem antes havermos estabelecido um corpo de servidores públicos profissionais de alto nível, com capacidade e mandato legal para, subordinados aos políticos, administrar o Estado.

Por não descartar totalmente o modelo burocrático, conservam-se ainda alguns dos seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a méritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho e aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração estruturado.

A diferença central entre os modelos reside na maneira como é feito o controle, que passa a concentrar-se nos resultados e não mais nos processos em

---

<sup>41</sup> É importante destacar que a qualificação como OSCIP institui, não substitui a Declaração de Utilidade Pública Federal, fornecida pelo Ministério da Justiça, e o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. A legislação que rege essas qualificações continuará vigorando concomitantemente à Lei 9.790/99.

si. Procurou-se, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados, que serão verificados posteriormente.

E Bresser-Pereira (1996) elenca outras alterações que foram delineando os contornos da nova administração pública:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal,
- (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

A autorreferida proposta da administração pública gerencial descrita até aqui nos faz compreender melhor a avaliação e sua importância no planejamento das políticas sociais. Ajuda a compreender, inclusive, o contexto da gestão da política de assistência social no município de Londrina, especialmente pela valorização dos resultados das ações executadas no âmbito dos serviços, assim como pela real participação dos organismos da sociedade civil organizada, enquanto importantes parceiros na efetivação do trabalho.

O instrumental fornecido pelo SMMA possibilita ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações, considerando a necessidade da boa utilização do recurso público investido, para a realização do serviço no âmbito socioassistencial, seja ele governamental ou não – conforme trataremos mais à frente na pesquisa.

## 2.2 PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS

Conforme Aguilar e Ander-Egg (1994) apontam, o conceito de avaliação é complexo e extenso, uma vez que se trata de um processo sistemático de valoração ou julgamento. Nesse sentido, consideramos a necessário discorrer sobre os procedimentos técnicos dessa avaliação, assim como, quanto à sua importância no planejamento e na gestão das políticas sociais atualmente.

### 2.2.1 Aspectos Conceituais desse Processo

Conforme Belloni (2001) comenta, a avaliação de política pública é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado, que visam ao desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população. Porém, a cultura do avaliar é ainda muito recente na administração de políticas públicas no Brasil. Dessa forma, compreende-se, neste ponto da pesquisa, que se faz necessária a definição de um arcabouço conceitual mínimo e comum sobre avaliação de monitoramento, considerando a ampla bibliografia que comporta distintas concepções e conceitos acerca do tema.

Na perspectiva etimológica, avaliar num sentido lato significa atribuir valor a algo, determinar um mérito estabelecendo o que é bom ou ruim. Supõe a emissão de juízo ou o julgamento sobre algo, conforme determinados critérios estabelecidos.

Já no sentido stricto, no campo profissional, as avaliações são deliberadas, sistemáticas e complexas, sendo orientadas pelo método científico e apresentando um caráter público (SILVA, 2001). Demonstram-se sentido à medida que subsidiam decisões e ações concretas. Servem para identificar, obter e propiciar informações relevantes e confiáveis que fundamentam um juízo ou valor de um programa, projeto ou serviço.

Em ambos os sentidos, o ato de avaliar é um julgamento de valores, não sendo compatível com posições neutras. No sentido stricto, é uma atividade política e de natureza interdisciplinar. É com essa proposta de conceito que abordaremos a avaliação nesta pesquisa.

Entretanto, existe um acordo bastante generalizado entre as bibliografias preocupadas com o tema em assinalar determinados tipos, requisitos ou princípios importantes da avaliação. Nesse sentido, como o arcabouço conceitual e teórico em torno da avaliação é bastante extenso, sendo muitas as suas definições, buscamos neste tópico abordar as tendências mais recorrentes a respeito. Nossa proposta é estabelecer um debate entre os autores acerca das diferenciações do processo de monitoramento e avaliação das políticas sociais.

No que tange à avaliação, diante de suas várias definições feitas na literatura de acordo com diferentes épocas históricas, países e perspectivas teóricas,

Aguilar e Ander-Egg (1994) buscam uma definição de avaliação que inclua os principais traços característicos, enquanto processo sistemático de valoração ou julgamento:

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 dos 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 o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32)

Em políticas sociais, a avaliação tem o papel de analisar criticamente o andamento do serviço/projeto, segundo seus objetivos e tendo por base as informações produzidas pelo monitoramento. Ou seja, o monitoramento deve funcionar como a base do processo avaliativo que realimenta o processo de planejamento, gerando e sistematizando informações, de modo a dar subsídios fundamentais ao processo de avaliação.

Para Belloni (2001, p.15), a avaliação compreende basicamente um *“processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”*.

Dessa forma, autores destacam que a avaliação deve ser diferenciada do monitoramento, pois este é uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação. A avaliação, por sua vez, pode ser realizada tanto antes (avaliação *ex ante*), durante a implementação, quanto ao concluir a mesma, para quando se prevê que o projeto provocou todo seu impacto (avaliação *ex post*<sup>42</sup>) (COHEN; FRANCO, 2002, p. 77).

A avaliação compara o que é com o que deveria ser, buscando sempre detectar falhas e méritos nas ações, com vistas a aprimorá-las, e não deve constituir uma finalidade em si mesma. Seu propósito básico é favorecer o processo de tomada de decisões técnico-administrativas e, em algumas situações, inclusive

---

<sup>42</sup> Sobre tipos de avaliação trataremos mais adiante.

políticas, para melhorar, modificar ou suprimir a realização de determinado programa ou serviço. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994)

A avaliação deve ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, de acordo com aquilo que foi definido em seus objetivos. Dá subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006)

Tem, em linhas gerais, como objetivo:

apresentar provas objetivas, sistemáticas e completas do grau em que foram atingidos os fins do programa e do grau em que gerou outras conseqüências imprevistas que, uma vez conhecidas, também sejam de interesse para a organização responsável pelo programa. (HAYMAN; WRIGHT; HOPKINS, 1962 *apud* AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 62)

E conforme Pierre Drouet acrescenta:

a opinião frequentemente expressa de que a avaliação se reduz a julgar se os objetivos de um programa foram alcançados ou não, é restritiva demais. A avaliação deve ser algo mais que uma simples autópsia. Deve ser um meio efetivo de melhorar os atuais programas ou o planejamento de futuras atividades (PIERRE DROUET *apud* AGUILAR E ANDER-EGG, 1994, p. 61)

Sendo assim, monitoramento e avaliação compreendem o conjunto de procedimentos de acompanhamento e análise, não só com o propósito único de checar se as atividades e os resultados correspondem ao que foi planejado e se os objetivos previstos estão sendo alcançados, mas também com o intuito de conhecer como vai e qual o andamento do que se está fazendo. Portanto, "*avaliar significa compreender todas as dimensões e implicações do objeto ou política avaliada*" (BELLONI, 2001, p. 26).

Analisando os elementos dos processos e dos resultados, julgando-os e produzindo conhecimento, a avaliação permite tomar decisões gerenciais e operacionais sobre o rumo de uma ação fazendo com que se diminuam as possibilidades de seu fracasso. De fato, a tomada de decisão feita de forma racional e inteligente, mediante um processo avaliatório competente, permitirá escolher a alternativa mais conveniente, corrigir uma estratégia de ação ou modificar atividades previstas.

São definidos também como mecanismos gerenciais de acompanhamento e controle de ações planejadas, tendo como base os indicadores. Neste processo, permite-se ainda a socialização de informações sobre os resultados e o impacto dessas ações sobre a qualidade de vida dos usuários das políticas.

Sobre os indicadores sociais<sup>43</sup>, é importante esclarecer que:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programática (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANUZZI, 2003, p. 15)

Nos programas sociais, a matéria-prima desses indicadores são dados que expressam características relevantes de fenômenos que se pretendem acompanhar, tais como: a renda, a escolaridade, frequência à escola ou contraturno. (VAITSMAN, 2009, p. 161). Em políticas sociais, pode-se dizer que os indicadores funcionam como orientadores do desempenho do programa ou serviço.

De maneira comum, embora com conceitos bastante diversos, os termos “eficácia, eficiência e efetividade” são os mais encontrados no debate, quando o tratamento se refere aos indicadores de avaliação. De acordo com Arretche (2007), a distinção destes termos (eficácia-eficiência-efetividade) é basicamente um recurso analítico, destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem, dos métodos e das técnicas de avaliação.

Eles são conceituados da seguinte forma por Draibe (2001):

- A eficácia diz respeito às características e qualidades dos processos e sistemas de sua implementação, por um lado, e os resultados a que chega, por outro. Ou seja, se torna mais eficaz – atinge seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação.
- A eficiência relaciona-se às qualidades de um programa, examinados sob os parâmetros técnicos de tempo e de custos. Trata basicamente das medidas de custo-benefício que envolver o programa/projeto.
- A efetividade diz respeito ao estabelecimento de relação entre os objetivos e metas propostos e aos impactos e efeitos alcançados pela ação ou programas. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos.

---

<sup>43</sup> Aprofundaremos o tema no tópico a seguir.

Entretanto, no debate atual acerca da avaliação, outros aspectos sobrepujam os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade descritos acima, tais como aqueles relacionados ao tipo e à natureza das avaliações.

Para Draibe (2001) o tipo e a natureza de uma dada pesquisa de avaliação são definidos em um campo muito complexo de alternativas, cada uma delas referentes a distintas dimensões, momentos e etapas do programa ou da política que se pretende avaliar.

De uma forma geral, Draibe (2001, p. 19) faz a diferenciação, considerada habitual no debate acerca do tema, entre dois tipos existentes de avaliação, *ex ante* e *ex post*:

- Avaliações *ex ante* consistem em estudos anteriores à implantação do programa, ocorrendo em geral durante as fases de sua preparação e formulação. Atuam na perspectiva de um diagnóstico, com objetivo de conhecer as necessidades e estabelecer alvos. Produz orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, aperfeiçoando sua forma e suas estratégias metodológicas e de implantação. Também pode fixar um ponto de partida que permita comparações futuras – a chamada linha de base ou tempo zero.

A avaliação, embora seja quase sempre identificada como tarefa a *posteriori* do ocorrido, não pode ser encarada dessa maneira. Ou seja, a avaliação de programas sociais pode ser feita tanto no diagnóstico, como na fase de programação e na execução.

- As avaliações *ex post*, por sua vez, consistem na avaliação de resultados, com objetivo de avaliar efetividade, mudanças e alcance de metas. Pode ser realizada concomitantemente ou após a realização do programa na busca de avaliar os impactos e efeitos das ações. (DRAIBE, 2001)

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1994) esclarecem, essa avaliação é na verdade diferente da avaliação feita no final do projeto. A avaliação de fim de projeto é a que se faz quando concluída a fase de execução. Enquanto a avaliação *ex post*, propriamente dita, é levada a cabo quando o programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento (isso pode ser meses ou até anos depois de finalizada a execução). Para alguns, a avaliação *ex post* é também chamada de avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão.

Alem da *ex ante* e *ex post*, Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 41) acrescentam que há o tipo de avaliação durante a execução, também denominada

avaliação de gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante. É feita durante a fase de execução, fornecendo informação sobre o andamento do programa com uma ponderação dos resultados.

Outra discussão em torno da avaliação trata especificamente do que Draibe (2001) chama de natureza das avaliações, sendo basicamente distintas a “avaliação de resultados” e as “avaliações de processo”. Para Cano (2002), o mesmo conceito da natureza das avaliações utilizado por Draibe é denominado por ele como sendo “componentes da avaliação”:

Normalmente, as avaliações incluem dois componentes: avaliação de processo ou de implementação e avaliação de impacto ou de resultado. A primeira tenta esclarecer em que medida o programa foi implementado conforme o plano original. A segunda, a mais importante, procura verificar se os efeitos finais foram atingidos (CANO, 2002, p. 100).

Dessa forma, o autor sintetiza o entendimento de ambos sobre o que vem a ser a natureza ou componentes da avaliação. No entanto, Draibe (2001) aprofunda a questão e nos mostra mais essa distinção entre avaliação de resultados e avaliação de processos.

Para a autora, existe certa confusão feita na língua portuguesa pelo uso impreciso da noção de resultado, pois ela entende que os resultados de um dado programa “*abrangem coisas diversas*”, que na sua visão, são denominadas de “*resultados propriamente ditos, impactos e efeitos*” (DRAIBE, 2001, p. 20).

Nesse sentido, entende-se resultado como sendo os produtos de dado programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção. Já os impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e através dele são provocados.

E no que tange aos efeitos, a autora considera como sendo os outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou.

Sobre as avaliações de processos, a autora coloca que estas buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, de forma positiva ou negativa, o cumprimento das metas e objetivos inicialmente propostos (DRAIBE, 2001, p.30).

Para Silva (2001, p.82), a avaliação de processo é o modelo de avaliação de políticas e programas sociais que se volta, sobretudo, para aferir a

eficácia de um programa. Busca-se compreender em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas, e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas.

No âmbito da política de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS trazem em seus conteúdos questões que se remetem à importância desse processo de monitoramento e avaliação. Enquanto um processo avaliativo, capaz de contextualizar a atividade desde seu processo de formulação e implementação, também é capaz de oferecer elementos de aperfeiçoamento sistemático que fundamentam a concepção de avaliação utilizada para a política de assistência social / 2004 (SILVA, 2005).

[...] É também premente neste sentido, uma substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação, a serem desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos escopos institucionais.

Nesse sentido a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação, aportes do novo sistema, devem ser apreendidas como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidas com as repercussões da política de assistência social ao longo de sua realização, em todo o território nacional (BRASIL, 2004, p. 57).

De fato, salienta-se que o sistema de monitoramento e avaliação pretendido para a política de assistência social brasileira é um misto de diferentes tipos e tendências de avaliação (tendências presentes nos estudos sobre avaliações de políticas sociais). (SILVA, 2005)

Buscam-se, no entanto, sempre importantes análises e avaliações dos processos, produtos e resultados referentes aos programas e ações executados e/ou financiados pelo poder público, contribuindo dessa forma para a melhor condução da política em todo o território nacional.

## 2.2.2 A Importância da Discussão sobre Avaliação nas Políticas Sociais no Brasil

Conforme Vaitsman (2008) aborda, o significado da avaliação de políticas costuma ser objeto de diferentes tipos de interpretação. Por um lado, é visto como parte dos mecanismos de *accountability* desenvolvidos nas democracias

contemporâneas, que contribuem com a efetividade e transparência dos processos e com os resultados relativos às políticas governamentais. Por outro lado, os que enfatizam o componente político do campo da avaliação ressaltam como os resultados de estudos de avaliação passam a fazer parte das disputas políticas.

Compreendendo que a tradição de avaliação sistemática das políticas públicas chegou ao Brasil no início da década de 1990, a proposta aqui é debater acerca do processo de monitoramento e avaliação nas políticas sociais, entendendo esse processo como importante componente da gestão pública. Para tanto, utilizar-nos-emos de autores que corroboram para essa compreensão e formulam premissas teóricas acerca do assunto, considerando a avaliação enquanto aferidor de resultados previstos e destacando, inclusive, as dimensões constitutivas desse processo.

De fato, evidencia-se que os esforços e estudos de avaliação de políticas públicas se desenvolveram em diversas fases. De acordo com a literatura sobre o tema, existe uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa, desde o *boom* da avaliação de políticas públicas nos Estados Unidos, principalmente após a década de 1960. (FARIA, 2005)

Nessa década, houve, nos Estados Unidos, grande ampliação de financiamentos federais para a avaliação de programas sociais, cuja preocupação central era a construção de modelos que permitissem dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social.

Na América Latina, ocorreu a partir dos anos 1990, um questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência do setor público, surgindo assim novas iniciativas para pôr em execução processos de avaliação. A avaliação passa a ganhar centralidade, desempenhando um papel de destaque nas reformas do setor público, assim como tem estado cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas.

Na realidade brasileira, a medição e a avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas tornaram-se parte integral da agenda de reformas dos anos de 1980 e 1990; esperava-se que a avaliação garantisse a credibilidade do processo de reforma. Esperava-se, também, que pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes.

Como tratado, no Brasil no início da década de 1990, em resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia, evidenciava-se no país um

esforço na reforma da sua administração pública. Conforme Bresser-Pereira (1998) afirma, essa reforma gerencial tem como principal objetivo reconstruir o Estado brasileiro, aplicando princípios e práticas da nova gestão pública.

A reforma do Estado começa timidamente nos anos 80, em meio a uma grande crise econômica, cujo auge foi no início de 1990 – quando o país passou por um episódio hiperinflacionário. Essa reforma administrativa se tornou um tema central no Brasil somente em 1995. Nesse ano – de acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 43) – ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma se tornaria condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, do outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Mesmo em tempos de onda neoliberal, essa proposta de reforma não consistia no definhamento do Estado, mas em reconstruí-lo sob uma nova perspectiva de gestão, a gerencial.<sup>44</sup> Neste sentido, supera o modelo burocrático e orienta-se na busca em tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos, com baixo custo e boa qualidade.

No contexto das discussões sobre como tornar o Estado brasileiro mais democrático e transparente, assim como mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político, o crescimento da função da avaliação, nos anos 1990, visou minimizar o grau de incerteza sobre os resultados da implementação das políticas sociais. Contribuiu, também, para viabilizar as atividades de controle interno e social, possibilitando maior transparência e *accountability* às ações de governo. (ANTERO, 2008)

Tal processo de inserção da avaliação enquanto importante instrumento de gestão governamental se justifica pela necessidade de modernização da gestão pública, em um contexto de busca pela dinamização e legitimação da reforma do Estado. (FARIA, 2005)

No Brasil, por muito tempo, a avaliação foi apenas um componente obrigatório nos empréstimos internacionais, ou seja, uma exigência dos órgãos financiadores internacionais. Entretanto, esse quadro mudou consideravelmente nas últimas décadas, em paralelo com a consolidação da democracia no país.

---

<sup>44</sup> Teve como influência os modelos aplicados a partir dos anos 80, na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália.

De fato, percebe-se que, desde o final da década de 1980, numa conjuntura de agravamento da questão social no Brasil, transição política e escassez de recursos, o Estado formulou políticas sociais mais justas sob o impacto dessas necessidades. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas ganhou um grande impulso. (GOMES, 2001 *apud* SILVA (Org), 2001)

Conforme Vaitsman e Paes-Souza (2008, p. 5) afirmam:

Efetivamente, a partir dos anos 80 a ideia de avaliação associou-se às propostas de reforma do Estado reformadoras que, como alternativas ao modelo burocrático de administração, convergiram para a administração pública gerencial, com ênfase na transparência e a qualidade dos serviços

Ainda nessa década, com o desenrolar do processo de criação e execução das políticas sociais no Brasil – conforme a CF-88 introduz – aprofunda-se a crítica quanto ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada. (SILVA, 2001, p.46)

Estabelece-se então a instituição de mecanismos de avaliação das políticas sociais, buscando maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados. Como supracitado, grande parte desse processo foi instigado pelas instituições financiadoras e pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Dessa forma, desenvolve-se a avaliação no sentido de aferir a eficiência na utilização dos recursos, bem como para dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos estão sendo alcançados. A partir de então, a avaliação de políticas e programas sociais se constituiu num vasto campo interdisciplinar, imbricando enfoques econométricos, de caráter mais quantitativo, e abordagens interativas que consideram as variáveis contextuais e processuais. (SILVA; SILVA, 2001)

A avaliação atua como um instrumento para melhorar a gestão das políticas, incorporando, de forma mais ou menos explícita, elementos do modelo de administração pública gerencial. Busca-se assim, melhorar a eficácia dos programas e políticas públicas permitindo uma gestão pública mais transparente. (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2008)

Nesse processo de aprimorar a gestão da política, o planejamento na administração pública assume importante posição na condução e realização de

seus objetivos propostos, uma vez que disciplina a ação, evitando que a dispersão de esforços e a falta de continuidade possam levar ao fracasso. Otimizam-se recursos, cuidando para que as diretrizes e metas estabelecidas sejam alcançadas.

O planejamento nesse contexto é entendido como instrumento de formulação, operacionalização e avaliação das mesmas e assume importante papel para a gestão dessas políticas. Propicia não apenas a possibilidade de verificar se os resultados previstos foram ou estão sendo alcançados, mas também o nível de qualidade do trabalho realizado, descobrindo-se os aspectos positivos, negativos ou omissões, com vistas à melhoria da programação.

A avaliação de políticas se relaciona com a implementação, visando obter um fluxo contínuo de informações para monitorar a execução do programa/serviço. Constata-se se o processo de produção do produto é o esperado em termos de volume e qualidade, controlando assim seus impactos.

De fato, nesse processo de gestão uma pesquisa avaliativa não pode limitar-se a estabelecer quais foram os “êxitos” ou “fracassos” de um programa. Deve tratar de averiguar por que certas conquistas foram atingidas e por que ocorreram determinados fracassos. Isso permitirá, além do mais, tirar lições da avaliação para outros programas de natureza semelhante. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 63)

Nesse sentido, nas últimas décadas, iniciativas gerenciais no âmbito da esfera pública, entre elas a instituição de sistemas de avaliação integradas às estruturas governamentais, têm produzido algumas inovações na gestão de políticas e programas governamentais.

Vaitsman (2009), por sua vez, chama a atenção quanto à comum confusão entre, de um lado, avaliação e monitoramento e, de outro, controle. Conforme a autora esclarece:

As práticas de controle dizem respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos. Pertencem ao controle a auditoria, que visa corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão, verificando a aplicação de recursos públicos segundo critérios técnicos, operacionais ou legais, e a fiscalização, que verifica se o objeto dos programas de governo existe e corresponde às especificações estabelecidas e se há correspondência entre execução e produtos especificados

Por outro lado, o objetivo mais geral tanto da avaliação quanto do monitoramento é a produção de informação qualificada e sistematizada

sobre programas, políticas, ações e serviços, a fim de subsidiar a tomada de decisões por parte de gestores e gerentes. (VAITSMAN, 2009, p.157)

Entendemos, dessa forma, que enquanto o foco das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública, o foco das atividades de avaliação e monitoramento é a qualidade da gestão. Na verdade, ambas as concepções são importantes na gestão, tendo cada uma seu valor nesse processo.

Zelar pelos recursos públicos utilizando-se de meios técnicos e operacionais conota atenção e respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais, adequados na administração pública. À medida que a produção da informação qualificada dessas ações subsidia ações, dá-se um panorama de todo o contexto e melhora-se o processo de gestão.

Como dito, a institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação da ação governamental vem ganhando força no Brasil, contribuindo para a transparência da atuação no que concerne à execução, ao desempenho dos programas e à identificação de particularidades que não foram previstas em seu desenho inicial.

Sistemas de monitoramento e avaliação constituem uma das etapas mais sensíveis na gestão de programas e políticas públicas, sobretudo de desenvolvimento social (VAITSMAN *et al.*, 2008, p.5). É considerada importante ferramenta na gestão de políticas sociais, pois otimiza gastos e se preocupa com a qualidade dos serviços prestados.

O monitoramento diz respeito à observação regular e sistemática do desenvolvimento das atividades, do uso dos recursos e da produção de resultados, comparando-os com o planejamento. Através dele, é possível produzir informações e dados confiáveis para subsidiar a análise da razão de eventuais desvios, assim como das decisões de revisão do plano.

É o acompanhamento contínuo por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e das políticas em relação a seus objetivos e metas, sendo inerente à gestão dos programas. Deve ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, promovendo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 107), essa avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem

modificar o conteúdo dessas políticas. Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e por que uma política é preferível a outra.

A avaliação voltada para os processos ou impactos da política – pautados na justiça social, igualdade e equidade – reiteram o verdadeiro caráter da política pública na perspectiva da seguridade social, visando, assim, garantir os direitos de cidadania. Avaliar à luz de alguns princípios de justiça social minimamente aceitos é positivo e contribui para a mudança nas condições de vida da população atendida. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986)

O ato de monitorar e avaliar uma política pública maximiza a eficácia dos programas na obtenção dos seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos. É dado o real valor aos recursos públicos investidos nessa ação.

Conforme Matias-Pereira (2007, p. 3) chama a atenção:

na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.

Evidencia-se que a gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo em relação à gestão de negócios, devendo assim se municiar de mecanismos e ferramentas que auxiliem o processo de transparência e controle, no intuito de propiciar o acesso das pessoas, com equanimidade, às riquezas materiais e imateriais da sociedade.

No processo de avaliação, além daqueles diretamente envolvidos nos programas, diversos outros usuários podem se valer das descobertas da avaliação. De fato, o interessado final é o público em geral ou a sociedade civil, que o governo deve ser *accountable for* (responsável por). Dessa forma, os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental, em uma dada realidade social. (TREVISAN; BELLEN, 2008)

A partir disso, considerando a avaliação enquanto um importante mecanismo de *accountability*, a incorporação dessa ferramenta no processo de gestão do Estado pressupõe a afirmação das bases da democracia no Brasil. Reforça também a necessidade de agregar as dimensões políticas e administrativas da gestão pública. Conforme Vaitsman e Paes-Souza:

[...] a melhoria da capacidade de gestão por meio de um instrumento como a avaliação, não entra em conflito com a democratização do Estado, pelo contrário. Se a avaliação fomentar a profissionalização e meritocracia na administração pública, e ao mesmo tempo promover maior efetividade e transparência das ações públicas, constitui mais um entre outros dos vários mecanismos do Estado moderno para criar fronteiras menos tênues entre política e administração pública no Brasil. (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2008, p. 8)

No que tange à avaliação de políticas públicas e a suas dimensões constitutivas, o processo avaliatório situa-se numa dimensão delicada, na qual a avaliação pode ser considerada no campo inerentemente político (PATTON, 1987 *apud* VAITSMAN, PAES-SOUZA, 2008). Os resultados dos estudos de avaliação extrapolam o âmbito da produção de conhecimento, fazendo parte das disputas políticas sobre o programa ou a política.

De fato, os resultados dos estudos avaliativos sempre têm algum efeito político, principalmente quando revelam aspectos não esperados ou contrários aos objetivos da política ou programa avaliado. E os seus resultados, mesmo que no interior de uma organização, sempre assume uma conotação política (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2008, p. 6).

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. Suas informações e resultados podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc. (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 536)

Compreende-se, então, que realizar o processo de avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas. Na verdade, são vários os fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação. Necessita-se, nesse sentido, do estabelecimento de condições para o aproveitamento desse tipo de informação.

Dessa forma, embora a avaliação tenha o atributo de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, é relevante mencionar que a avaliação “*ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos*” (MOKATE, 2002, p. 90 *apud* TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 539). Ou seja, apesar do reconhecimento da

avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão.

Conforme Ala-Harja e Helgason (2000, *apud* TREVISAN, BELLEN, 2008, p. 539), as avaliações são malvistas no escopo do mundo político, porque representam um universo de muitas promessas e poucas realizações. Para alguns setores, inclusive, a avaliação corresponde a um “*novo modismo, gerador de burocracia e poucos resultados*”.

De fato, o processo de monitoramento e avaliação de políticas sociais circula por duas dimensões por vezes distintas, mas estritamente inter-relacionadas, a política e a técnica. Avaliar uma política pública nunca constitui um exercício formal ‘desinteressado’, mostra-se ancorada num conjunto de valores e noções da realidade social, partilhados por membros relevantes de uma maioria do governo. (RICO, 1998, p. 11)

A diversidade de sujeitos sociais e de racionalidades conduz a desencontros, embates e conflitos, na medida em que se têm diferentes interesses, diferentes competências e papéis. É difícil o estabelecimento de limites e consenso.

A avaliação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço de objetivos que estão relacionados com alguns aspectos ou elementos de uma intervenção social. Para que a avaliação seja efetiva, é necessário que exista a vontade política (AGUILAR; ANDER EGG, 1994, p. 36 e 69).

A avaliação também se destaca como um instrumento que pode ser utilizado por segmentos sociais organizados, para o fortalecimento da pressão social sobre o Estado, no sentido de conquista de direitos sociais, levando em conta as informações de que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais (SILVA; SILVA, 2001).

Como visto, a discussão em torno do processo de avaliação na gestão engloba vários aspectos técnicos e políticos. Sua discussão está longe de ser esgotada nestas páginas, cabendo sempre a reflexão em torno da importância do monitoramento e avaliação, compreendendo-o como processo subsidiário ou intrínseco ao planejamento e à gestão, servindo como instrumento de suporte à formulação e melhor execução de políticas sociais.

### 2.2.3 Os Indicadores de Avaliação e sua Importância nesse Processo

Após uma melhor compreensão do arcabouço teórico e conceitual acerca do processo de monitoramento e avaliação nas políticas públicas, podemos discorrer sobre um importante mecanismo de aferição da realidade, o indicador de avaliação. Compreendemos, também, a relevância em se apresentar os indicadores de avaliação dispostos no SMMA.

É inicialmente essencial que se compreenda que, para compor esse processo de monitoramento e avaliação supracitado, é necessário se dispor de instrumentos metodológicos que ajudem nesse processo, de modo a melhor mensurar a realidade. Dessa forma, os indicadores se constituem ferramentas de extrema necessidade no acompanhamento, fornecendo um quadro da realidade social que se pretende avaliar.

Costa e Castanhar (2003 apud TREVISAN, BELLEN, 2008, p. 542) partem do pressuposto que sendo a avaliação uma forma de mensuração, de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação. Nesse ponto, não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. A aplicação dos critérios depende de operacionalização para identificação e quantificação dos resultados obtidos; essa operacionalização pode ser feita por meio de indicadores.

A literatura sobre o assunto nos oferece alguns apontamentos sobre a questão, principalmente acerca dos indicadores sociais. Uma definição clássica de indicadores sociais dá conta de que:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programática (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANUZZI, 2009, p. 15)

De fato, os indicadores sociais vêm ganhando um papel mais relevante nas arenas de discussão político-social da sociedade brasileira, deixando assim de figurar apenas nos diagnósticos e relatórios governamentais. Servem para subsidiar as atividades de planejamento público e formular políticas sociais nas

diferentes esferas do governo, tornando possível o monitoramento das condições de vida da população. (JANUZZI, 2009)

É importante salientar que os indicadores, apesar de serem uma medida quantitativa, permitem uma análise qualitativa de um determinado processo. Na avaliação e monitoramento, por exemplo, servem “*como insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas*” (JANUZZI, 2009, p. 32). Demonstram sua importância à medida que delimitam e canalizam o fluxo do processo avaliativo, possibilitando assim o monitoramento das ações realizadas. Cumprem, assim, a tarefa de produzir conhecimento acerca da realidade social. (ROMERA; PAULILO, 2009)

Pode-se compreender que a organização é a dimensão que constitui um processo avaliatório, especialmente nas políticas públicas. Ferramentas, tais como os Planos Pluri-Anuais, exigem uma estruturação que se constitui de elementos da avaliação (objetivos, indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, metas, entre outros) os quais, por sua vez, possibilitam a direção e a processualidade de sua efetivação. (ROMERA; PAULILO, 2009)

Nesse sentido, os indicadores podem ser compreendidos como instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. Tem como finalidade traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (BRASIL, 2007)

No que tange a suas funções básicas, o indicador demonstra duas: a *descritiva* e a *valorativa* (BRASIL, 2007). A descritiva consiste em trazer ao conhecimento o real quadro de determinada situação. E a valorativa refere-se à possibilidade de estabelecer um juízo de valor sobre uma dada situação

Ambas as funções cooperam para o desenho da realidade social, fazendo com que o indicador social seja de extrema importância na implantação de políticas públicas, planos, programas e projetos.

No caso das políticas sociais, um indicador consistente deve ser referido a um modelo de intervenção social mais geral, no qual estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona. (FONTE, 2004)

Na avaliação de programas sociais, o uso de indicadores sociais possibilita a mensuração do impacto das ações ou do próprio projeto implementado. Assim, existem indicadores relacionados a cada etapa da avaliação ou monitoramento do processo, que precisam estar de acordo com as dimensões propostas por ele. Ou seja, cada aspecto de uma política deve ser avaliado através de um indicador adequado. (JANNUZZI, 2009)

Sobre a construção de indicadores sociais, primeiramente é importante compreender que os indicadores devem partir de um marco conceitual. Os marcos conceituais são cruciais para estruturar as informações necessárias no reconhecimento de padrões, identificar necessidades e prioridades, definir políticas e implementar ações. Os indicadores permitem a identificação de determinados processos sociais e a sua mensuração; porém, não podem ser peças de informações isoladas, sem que respondam a um conceito. (FONTE, 2004)

Conforme Vaitsman (2009, p.161) aborda, a construção de indicadores se faz por meio da seleção de determinadas variáveis existentes em bases de dados disponíveis. Sua definição requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa; os indicadores devem conseguir expressar os fenômenos que se pretendem acompanhar ou as condições mais significativas para o programa. Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados.

Segundo a autora, dentre os atributos que devem ter um indicador, destacam-se:

- a) a validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende avaliar;
- b) a confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) a sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo desejado em relação a pessoas ou fenômenos;
- d) a desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) a periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Isso depende, por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original. (VAITSMAN, 2009)

Outros autores abordam que a questão central para a construção de indicadores sociais adequados à avaliação de políticas refere-se à definição do padrão normativo. Tal padrão permitirá identificar os problemas e prioridades a

serem tratados ou medir o grau em que as políticas ou programas de intervenção tenham sido bem sucedidos (CARDOSO, 2008 apud BRASIL, 2007).

Dessa maneira, torna-se importante conhecer o significado, os limites e as potencialidades dos indicadores sociais, para que sua utilização seja a mais proveitosa possível dentro daquilo que a avaliação se propõe. Entende-se que a metodologia escolhida deve estar associada ao tipo de problema que se pretende resolver e às metas previamente fixadas.

O conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática é denominado de Sistemas de Indicadores Sociais (JANNUZZI, 2009, p. 17). A montagem desse sistema envolve uma série de decisões metodológicas, que são colocadas pelo autor em quatro etapas:

- a primeira etapa corresponde à definição operacional do conceito abstrato ou temático a que se refere o sistema em questão, elaborada a partir do interesse teórico ou programático referido;
  - a partir dessa noção preliminar do conceito ou temática, passa-se à especificação das suas dimensões, das diferentes formas de interpretação ou abordagem do mesmo, tornando-o um objeto específico, claro e passível de ser “indicado” de forma quantitativa;
  - a seguinte etapa consiste na obtenção das estatísticas públicas pertinentes, provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos;
  - por fim, através da combinação orientada das estatísticas disponíveis computam-se os indicadores, compondo um Sistema de Indicadores Sociais, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado.
- (JANNUZZI, 2009, p. 48)

Num processo de avaliação, a construção de indicadores quantitativos e qualitativos se torna necessária para dimensionar os resultados e impactos obtidos. Dessa forma, os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos.

Quantitativos quando procuram focar processos satisfatoriamente traduzíveis em termos numéricos, tais como valores absolutos, médias, porcentagens, proporções etc. Qualitativos quando relacionados a processos onde é preferível utilizar referências de grandeza, intensidade ou estado, tais como forte/fraco, amplo/restrito, frágil/estruturado, ágil/lento, satisfatório/insatisfatório e assim por diante. (LONDRINA, 2008)

Para que as respostas às perguntas pertinentes ao processo de avaliação não sejam apenas opiniões ou impressões, é necessário utilizar

indicadores, que devem ser definidos logo na fase de planejamento, e não ao final. Assim, viabilizam o monitoramento, permitem reorientações de rumo e possibilitam o aprendizado sobre a realidade na qual intervém o projeto.

Enfim, num processo de monitoramento e avaliação de políticas sociais (sejam serviços, programas ou projetos), os indicadores surgem como importantes ferramentas para aferição da realidade, apresentando – inclusive – informações sobre o impacto dessas ações no seu público.

Os indicadores dão aos gestores informações regulares sobre o desempenho dos programas e das políticas, permitindo verificar se objetivos e as metas estão sendo alcançados. Nesse sentido, sua elaboração requer sintonia com os objetivos do serviço/programa, servindo de norteadores aos trabalhadores.

Na etapa de implementação e execução dos serviços/programas, são necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. No caso no SMMA – como discutiremos adiante na pesquisa – os indicadores específicos, criados pela GGMA<sup>45</sup>, trazem à luz aspectos da realidade, de acordo com a proposta inicial do trabalho, evidenciando se as ações estão ou não de acordo com o planejado.

São postos, no SMMA, indicadores de avaliação que norteiam o monitoramento e a avaliação dos serviços socioassistenciais da rede de atenção básica e especializada da política municipal de assistência social. Consideram-se o:

• **Acesso a políticas públicas**

- Inserção e permanência em programas de alfabetização para adultos;
- Inserção e permanência em cursos de qualificação profissional;
- Melhoria nas condições de moradia;
- Inserção em programas de tratamento psicossocial;
- Acesso a recursos comunitários e rede de serviços;
- Acesso aos recursos comunitários de lazer e cultura;
- Superação da condição de violência e/ou acolhimento em lugar seguro quando necessário;
- Resgate da identidade civil;
- Acesso, permanência e sucesso escolar;
- Inserção em programas complementares à escola;
- Inserção em programas de profissionalização e colocação profissional, de acordo com os preceitos do ECA – Lei n.º 8069-90;
- Inserção em ações de outras políticas que oportunizem a expressão cultural, lúdica e artística;
- Garantia de acessibilidade em espaços e vias públicas, transportes, equipamentos urbanos, edificações, sistemas e meios de comunicação e informação.

<sup>45</sup> A GGMA provê informação na escala territorial desejada ou na regularidade necessária

- **Acesso a bens de consumo**

- Garantia de renda;
- Acesso a bens materiais;
- Acesso a bens básicos: alimentação, vestuário.

- **Fortalecimento pessoal, familiar e comunitário**

- Melhoria ou recuperação da autoestima;
- Resgate da sociabilidade;
- Desenvolvimento de projetos de vida (trabalho, estudo, filhos, entre outros);
- Desenvolvimento de projetos comunitários (melhoria do bairro, reivindicação de serviços, laços de solidariedade);
- Acesso a informações sobre a rede de serviços;
- Fortalecimento dos vínculos familiares;
- Desenvolvimento de capacidades básicas: leitura, escrita, participação, qualificação.

O SMMA se utiliza também dos critérios de qualidade dos serviços, responsáveis por dimensionar o nível de qualidade dos serviços prestados. Nesses critérios de qualidade, são postos critérios mínimos referentes aos recursos humanos, físicos e materiais.

Dessa forma, os indicadores de avaliação e os critérios de qualidade contribuem para o processo de monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais no município de Londrina. São importantes ferramentas de aferição da realidade.

### 2.3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA

Trazendo a discussão ao contexto do nosso universo de pesquisa, faz-se necessário, nesse momento, uma caracterização da gestão da política de assistência social no município de Londrina, tratando especificamente do processo de monitoramento e avaliação que o órgão gestor desempenha na política municipal de assistência social.

O histórico da política de assistência social no município de Londrina é provido de inúmeras conquistas. No estado do Paraná, o município, seguindo as diretrizes da CF-88, tornou-se pioneiro dessa nova concepção da assistência social enquanto política pública de direito do cidadão. (LOPES, 1999)

Tão logo se confirmou no âmbito nacional, a promulgação da LOAS, inicia-se o processo de consolidação da política municipal por meio da criação: da Conferência Municipal como o fórum máximo de discussão, avaliação e deliberação;

do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal para a destinação e repasse dos recursos – sendo também considerada outra importante conquista a regulamentação do percentual de 5% do orçamento do município para implantar a política no município. Assim, são garantidos os recursos necessários para seu processo de execução.

A partir do estabelecimento do SUAS, o município incorporou as diretrizes da NOB/SUAS e, acompanhando essas orientações nacionais, iniciou um processo de reordenamento da sua atuação. No âmbito federal, couberam à SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS, o que significou inovação da gestão pública brasileira, uma vez que, até então, não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006, p. 15). No âmbito municipal, a gestão da assistência social em Londrina criou uma gerência específica para essa tarefa, sendo elaborado posteriormente um instrumento que auxiliasse todo esse processo, o SMMA.

### 2.3.1 A Gerência de Monitoramento e Avaliação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina/PR: histórico e atribuições

Tratando mais especificamente do processo de monitoramento e avaliação em Londrina, o histórico de acompanhamento do órgão gestor da assistência social no município teve seu início marcado pela nova relação entre instituições da sociedade civil e a Secretaria. Alcançou seu ápice com a instituição da gerência de monitoramento e avaliação, em 2004, no organograma da SMAS.

A proposta nesse momento da pesquisa é tratar de forma descritiva o processo de construção do processo de monitoramento e avaliação na SMAS, em Londrina. Esclarece-se que, não é objeto desta pesquisa a análise crítica desse modelo. E sua exposição aqui cumpre o objetivo de explicitar ao leitor o sistema ao qual os sujeitos dessa pesquisa se referem; e sobre o qual estão sendo chamados a opinar.

Além desse processo de criação da gerência e da discussão em torno de suas atribuições, gostaríamos de, neste ponto da pesquisa, trazer ao

debate o movimento de regularização e publicização da relação órgão público e rede não governamental, instituído no município a partir da criação da SMAS.<sup>46</sup>

Até 1993, a relação estabelecida entre o governo municipal e as instituições socioassistenciais não governamentais constituía-se em um acordo verbal firmado entre prefeitos e presidentes de instituições. Não havia publicização e transparência real dessa relação; os recursos financeiros eram divididos sem nenhum critério técnico, bem como também não havia nenhuma ação continuada dessa prestação de serviço.

A partir de 1994, foram estabelecidos os primeiros termos de convênio já nessa ocasião, foi apontada a necessidade do município supervisionar as ações desenvolvidas pelas entidades. Foram estabelecidos os primeiros quarenta e nove termos de convênios com as entidades, mais especificamente com as instituições prestadoras de serviços de creche e educação infantil.

Basicamente, tais termos estabeleciam a responsabilidade do município em efetuar o repasse mensal dos recursos, com base em valor per capita definido. Com isso, ao município coube ainda definir o número de atendimentos que as instituições deveriam cumprir (eram conveniadas a fazer) e estabelecer um processo de supervisão das ações desenvolvidas.

Com relação às entidades, cabia-lhes uma lista de responsabilidades relacionadas à qualidade do serviço prestado, bem como as características do seu público alvo (ou seja, deveria ser o público da Política de Assistência). Em 1996, conveniaram-se também os serviços especializados voltados à pessoa com deficiência, as escolas especiais e as associações de defesa de direitos.

Na gestão de 1997-2000, instaurou-se um modelo novo de relação entre as entidades socioassistenciais e o município. Devido à necessidade de estabelecer parâmetros de qualidade e avaliação dos serviços prestados e à maneira de formalizar o repasse financeiro às instituições mantenedoras de serviços assistenciais no município, surgiu o denominado “Contrato de Gestão”.

Aprovado pelo CMAS através da Resolução nº 001/99, esse contrato estabelecia novas obrigações para o município e para as instituições. Tal documento

---

<sup>46</sup> Para isso, utilizaremos como suporte a dissertação “Monitoramento e Avaliação dos Serviços Socioassistenciais não governamentais: o processo de execução do órgão gestor”, da autoria de Sandra Cristina Bianconi da Silva (2005).

era constituído de Doze Cláusulas que organizavam a nova forma de relação entre as partes. Nesse contrato, além do prefeito do município, assinavam o titular da pasta, o presidente da entidade e mais duas testemunhas (quase sempre servidores da SMAS).

A proposta aprovada pelo CMAS, conforme a resolução acima mencionada, era de criar um instrumental de contrato que pudesse subsidiar as ações das entidades prestadoras de determinados serviços socioassistenciais para o município. Tal subsídio se dava de acordo com a per capita de cada modalidade de serviço, conforme a relação abaixo:

- I – Atenção à pessoa idosa em regime asilar: R\$ 52,00
- II – Atenção à pessoa idosa em regime de grupos de convivência comunitária: R\$ 7,00
- III – Atenção à população de rua em regime integral: R\$ 40,00
- IV – Atenção à população de rua em regime parcial: R\$ 20,00
- V – Apoio ao doente em regime grupal: R\$ 15,00
- VI – Apoio ao doente em regime de abrigo: R\$ 40,00
- VII – Apoio à família através de programas de suplementação alimentar: R\$ 21,00
- VIII – Apoio à família/indivíduos através de benefícios assistenciais gerais: R\$ 21,00
- IX – Atenção ao adolescente em regime de profissionalização em período integral: R\$ 40,00
- X – Atenção ao adolescente em regime de profissionalização em período parcial: R\$ 20,00
- XI – Apoio socioeducativo a criança e adolescente em contraturno escolar: R\$ 15,00
- XII – Apoio socioeducativo a criança e adolescente três vezes na semana: R\$ 7,00
- XIII – Atenção a criança e adolescente em regime de abrigo: R\$ 50,00
- XIV – Apoio ao usuário de álcool e drogas em regime de internamento: R\$ 60,00
- XV – Apoio ao usuário de álcool e drogas em regime grupal: R\$ 15,00
- XVI – Atenção à pessoa portadora de deficiência em regime escolar: R\$ 5,00
- XVII – Defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência: R\$ 5,00
- XVIII – Transporte de alunos portadores de deficiências: R\$ 33,00
- XIX – Atendimento clínico especializado à pessoa portadora de deficiência: R\$ 15,00
- XX – Atendimento à criança em creche em regime de maternal e jardim integral: R\$ 40,00
- XXI – Atendimento à criança em creche em regime de berçário integral: R\$ 40,00
- XXII - Atendimento à criança em creche em regime de berçário parcial: R\$ 30,00
- XXIII - Atendimento à criança em creche em regime de maternal e jardim parcial: R\$ 20,00

*Resolução CMAS nº 001/99*

Através do documento, pode-se ter noção dos serviços prestados pela Secretaria no período; obviamente eram executados em parceria com as

instituições assistenciais não governamentais. Vale salientar que a nomenclatura desses serviços, bem como os valores de repasse foram elaborados e definidos pela própria equipe gestora da assistência social em Londrina, não havendo nenhuma padronização nacional que orientasse essa construção.<sup>47</sup>

Nessa época, levava-se em consideração a demanda exposta pelas instituições não governamentais que atuavam no município e não propriamente a necessidade do município em conveniar determinado serviço. Para fins de convênio, considerava-se como objeto do contrato o cumprimento da missão institucional da entidade<sup>48</sup>.

Não havia orientação advinda das esferas estadual ou federal ao município, no que tange à forma de acompanhamento e avaliação dos serviços prestados<sup>49</sup>. Era feita de acordo com os critérios definidos pela própria gestão local da política.

O contrato iniciou seu período de vigência a partir de 01 de janeiro de 1999, com a proposta de se encerrar no final do mesmo ano (31 de dezembro). No entanto, antes do término do período proposto, a Procuradoria-Geral do Município<sup>50</sup> considerou o modelo de Contrato de Gestão irregular para o objetivo pretendido; pois, para o estabelecimento de tal contrato, era requisito imprescindível que as instituições se constituíssem enquanto organizações sociais e/ou empresas públicas, o que não era o caso (SILVA, 2005, p. 68).

Considerando a necessidade legal de substituição do instrumento jurídico de repasse financeiro às instituições mantenedoras de serviços assistenciais no município, por sugestão do Secretário de Ação Social, José Dorival Perez, advogado de formação, surgiu a proposta de se formalizar tal relação por meio de Termos de Parceria.

Essa forma de relação entre o município e as instituições era garantida legalmente às instituições que possuísem a qualificação enquanto

---

<sup>47</sup> Tal como hoje existe por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

<sup>48</sup> Conforme a Cláusula Primeira – Do Objeto – preconiza-se: “O presente Contrato de Gestão tem como objeto prestar apoio para o cumprimento da missão institucional da Associação [...]”

<sup>49</sup> A Cláusula Sétima – Da Avaliação do Contrato de Gestão – dispõe: “O município promoverá, de forma sistemática, a avaliação e acompanhamento no desempenho dos objetivos e resultados das ações e atividades desenvolvidas pela instituição com vistas à efetividade no cumprimento de sua missão, através da supervisão e parecer realizado por técnicos da área, da Secretaria Municipal de Ação Social [...]”.

<sup>50</sup> A Procuradoria-Geral do Município tem por finalidade assistir direta e imediatamente o Poder Executivo no desempenho de suas atribuições e, especialmente, em assuntos de natureza jurídica, mediante a elaboração de pareceres e defesa dos interesses do município de Londrina em juízo.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)<sup>51</sup>. Em linhas gerais, conforme a Lei Federal 9.790/99 instituiu, a OSCIP é a qualificação outorgada pelo Ministério da Justiça, conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais respondam por uma série de finalidades, dentre elas, a promoção da assistência social.

As vantagens da OSCIP são: oferecer dedutibilidade do imposto de renda das pessoas jurídicas, possibilitar a remuneração de dirigentes sem a perda de benefício fiscal, e celebrar termos de parceria com o Poder Público.

Partindo deste último benefício acima listado, a Lei Federal 9.790/99 define:

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Com isso, o Termo de Parceria foi instituído como a nova forma de legalizar a relação com as entidades socioassistenciais; e, no campo legal do município, esse processo se oficializou por meio da aprovação da Resolução nº 001 do CMAS, de 21/06/2000.

Para pleitear e manter a qualificação, a entidade deveria cumprir com os requisitos estabelecidos na legislação federal acima mencionada (Lei 9.790/99), os quais repercutem no teor do estatuto social, nas práticas de gestão adotadas e na maneira pela qual a entidade desenvolve suas atividades.

Tal situação gerou uma série de transtornos, a começar, pelo fato de que nem todas as instituições socioassistenciais do município se interessaram pela qualificação de OSCIP, condição fundamental para que o convênio se efetivasse, uma vez que o termo de parceria só se torna possível assim. Isso, pois, se daria com a perda de outras qualificações e, conseqüentemente, de suas vantagens já adquiridas<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Conforme legislação federal: Lei nº 9.790/99 e Decreto nº 3.100/99. Trataremos sobre as OSCIP's mais adiante na pesquisa.

<sup>52</sup> Um exemplo é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS (antigo Fins Filantrópicos). Essa titulação que, juntamente com a declaração de Utilidade Pública Federal, possibilita a isenção da cota patronal devida ao INSS e a outras contribuições sociais.

Por outro lado, algumas instituições entenderam não haver problema. Sendo assim, devido ao alto volume de solicitações de qualificação ao Ministério da Justiça, foi provocado um congestionamento naquele órgão de concessão e acabou gerando novos transtornos neste processo, porque eram inúmeras instituições de todo o país que recorriam a esse Ministério.

O Termo de Parceria de Londrina tinha o mesmo formato do antigo Contrato de Gestão, tendo como vigência o período de 30 de junho de 2000 até 31 de dezembro do mesmo ano, podendo ser renovado mediante vontade expressa das partes, após deliberação do CMAS.

Ressaltamos que, nesse período, o município de Londrina passava por grande instabilidade política, uma vez que seu prefeito sofria denúncias de corrupção e desvio de recursos públicos. Por isso, tais fatos culminaram com seu afastamento e de muitos dos seus cargos de confiança.

Foi, a partir de 2001, que se instaurou uma nova forma de relação entre as instituições, a Secretaria e o Conselho, por meio do Termo de Cooperação Técnico e Financeiro (TCTF). Então o “Projeto de Assessoria às Entidades Sociais<sup>53</sup>” agora é responsável pela realização da ação de monitoramento e avaliação dos serviços, em cumprimento ao estabelecido na Norma Operacional Básica em vigência (NOB/AS-99), conforme Silva (2005, p. 68) relata:

Primeiramente a equipe do Projeto ficou responsável pela realização do trabalho junto às instituições não governamentais prestadoras de serviços que, de acordo com a aprovação do Conselho Municipal, mantinham a relação estabelecida pelo Termo de Cooperação. Com o aumento da equipe, pôde-se iniciar também o monitoramento e avaliação dos serviços governamentais executados pela própria Secretaria Municipal, através da designação de um profissional específico para tal.

Inicialmente a proposta era de acompanhar a rede não governamental prestadora de serviço, dando real compreensão do cuidado quanto ao dinheiro financiado nessas ações privadas. Para isso, o Projeto se utilizou de estratégias, procedimentos e parâmetros estabelecidos para mensurar a qualidade dos serviços prestados pela rede monitorada. De forma secundária, ficou a rede governamental, sendo também importante o acompanhamento, mas restrito à ampliação de equipe técnica para isso.

---

<sup>53</sup> Tal projeto se estruturou dentro da Diretoria de Planejamento e Avaliação de 2002 a 2004, sendo sua equipe composta por técnicos de Serviço Social e Psicologia.

Especificamente entre os anos de 2002 e 2004, eram competências do Projeto:

- Definir e operacionalizar as condições necessárias para o estabelecimento dos Termos de Cooperação Técnica e Financeira, entre o município e as instituições assistenciais, conforme deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social;
- Promover o monitoramento e a avaliação dos serviços socioassistenciais com quem o município mantém relação técnica e financeira;
- Subsidiar o Conselho Municipal de Assistência Social e os demais conselhos afetos à área, com as informações e avaliações sobre a rede de serviços;
- Desenvolver ações de orientação e capacitação da rede de serviços socioassistenciais, conforme a Política Municipal de Assistência Social deliberada pelo Conselho Municipal;
- Orientar, conforme as deliberações do Conselho Municipal, as instituições em fase de implantação de serviços socioassistenciais no município (SILVA, 2005, p. 49).

Com a instituição do TCTF nas entidades, as ações de monitoramento e avaliação atuaram principalmente na perspectiva de subsídio técnico e político ao Conselho Municipal de Assistência Social e ganharam destaque na estrutura do Termo de Cooperação, visto que apresentavam a possibilidade de influência do processo na definição política e na aplicação financeira dos recursos da assistência social no município (SILVA, 2005, p. 71).

De fato, verifica-se que as ações de acompanhamento da rede socioassistencial do município eram executadas por meio de supervisões bimestrais, bem como através de reuniões com as comissões de serviços. Além disso, eram feitas verificações das entidades *in loco*, para posteriores elaborações de relatórios.<sup>54</sup>

Segundo o documento (ver nota 49), tais ações contribuíram para a tomada de decisões pelo órgão gestor, a partir de resultados obtidos nesse processo. Foram levantadas também algumas importantes providências para serem tomadas pela Secretaria no ano seguinte.

De acordo com Silva (2005, p. 71), até 2004, a Secretaria organizava o trabalho de monitoramento e avaliação, segmentando a rede de serviços, conforme o público atendido e a modalidade de atendimento desempenhada.

---

<sup>54</sup> De acordo com o **Relatório Anual da Secretaria Municipal de Assistência Social** de 2004.

A autora aborda a forma da qual era feita a organização do acompanhamento à rede não governamental entre os anos de 2001 e 2004. Para tal ação, existiam três profissionais: dois assistentes sociais e um educador social. Ela complementa descrevendo sobre a divisão do que era feito nas ações de acompanhamento:

- Um profissional ficou responsável pelas instituições prestadoras de serviços nas áreas de abrigo para adultos e benefícios diversos na área da assistência social;
- Um profissional ficou responsável pelas instituições prestadoras de serviços nas áreas de atendimento odontológico especializado e de defesa de direitos de pessoas com deficiência, abrigos para crianças e adolescentes como medida de proteção e serviços especializados para crianças e adolescentes nas áreas de cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e vítimas de abuso, violência e exploração sexual;
- Um profissional ficou responsável pelas instituições prestadoras de serviços nas áreas de apoio socioeducativo para crianças e adolescentes e educação profissional para adolescentes.

Tal equipe se complementava com a participação de um Diretor de Planejamento e Avaliação e de um Gerente de Acompanhamento e Controle de Projetos e Convênios, ambos assistentes sociais.

Já no final de 2004, para atender o que dispõe a nova política, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina alterou seu organograma. Na nova estrutura, a Diretoria de Planejamento e Avaliação passou a ser denominada Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, contando com uma Gerência de Gestão de Monitoramento Avaliação, GGMA.<sup>55</sup>

As divisões e atribuições, que até então eram pautadas por segmentos populacionais, passou a ser por níveis de proteção, conforme as garantias previstas no SUAS.

Compete à Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação:

- Monitorar todos os serviços que compõem a rede socioassistencial do município, ou seja, os registrados no Conselho Municipal de Assistência Social, tanto os governamentais quanto os não governamentais;
- Orientar e controlar o cumprimento das normas relativas ao termo de cooperação técnico-financeiro estabelecido com as entidades da rede não governamental (financiamento de serviços pelo Fundo Municipal de Assistência Social);

---

<sup>55</sup> Conforme o Regimento Interno da SMAS (Decreto Nº. 1.005 de 05/10/2010), além da GGMA, fazem parte dessa diretoria: Gerência de Gestão de Convênios, Gerência da Informação e Gerência de Articulação Institucional e Acompanhamento.

- Suprir de informações as diretorias da Secretaria Municipal de Assistência Social e Conselhos afins;
- Emitir laudos técnicos e pareceres dos serviços que compõem a rede socioassistencial do município;
- Fazer monitoramento físico, financeiro e analítico das atividades e das ações executadas pelos serviços conveniados com o município na área da assistência social (financiamento pelo Fundo Municipal de Assistência Social);
- Elaborar articuladamente o plano de avaliação dos programas e projetos sociais;
- Avaliar e medir o impacto social gerado pelos programas, projetos e serviços na área da assistência social.

(Resolução CMAS nº. 039/2005)

As ações dessa gerência pautaram-se, primariamente, na perspectiva de superação do monitoramento e avaliação como mero instrumento de fiscalização dos recursos aplicados e/ou quanto ao cumprimento de metas. Assim, os agentes envolvidos no processo focaram-se no resgate e na criação de novos indicadores que pudessem mensurar a qualidade desses serviços prestados (SILVA, 2005).

Não se pretende dizer aqui, que o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos não seja necessário e importante na efetivação da política, inclusive, isso também, é papel do Conselho e do Gestor do Fundo Municipal de Assistência Social. Pretende-se enfatizar a necessidade de ampliação do processo, proporcionando um debate conjunto e um acompanhamento e avaliação de todos os serviços reconhecidos de Assistência Social. (SILVA, 2005, p. 141)

Foram estabelecidas estratégias e procedimentos de monitoramento e avaliação, capazes de promover a discussão acerca da necessidade em tirar o enfoque único na questão financeira e se voltar à questão da qualidade dos serviços prestados aos usuários da política no município, governamentais ou não governamentais. Na rede privada, as ações eram desenvolvidas principalmente por instituições de cunho religioso. Havia o controle de qualidade dessa prestação, porém, é inegável que, a partir de 2004, houve o aprimoramento dos processos, das metodologias e dos indicadores.

Para isso, Silva (2005, p. 91) nos esclarece que a GGMA se utilizou de uma proposta metodológica que consta duas dimensões: 1) organização do processo de monitoramento e avaliação em relação ao Conselho e à Rede de Serviços e 2) procedimentos utilizados pelos técnicos para adquirirem e sistematizarem as informações da rede monitorada.

Essa proposta busca incorporar às ações de monitoramento e avaliação a padronização dos serviços, a articulação dos serviços em rede e alguns outros temas preconizados na LOAS.

As atividades da GGMA também passam a produzir maior suporte ao CMAS, fornecendo subsídios técnicos que auxiliam nas discussões e na tomada de decisões. Porém, primeiramente foram necessárias algumas ações, tais como: a capacitação de conselheiros e a definição de critério de avaliação.

Foi estabelecido ao órgão gestor municipal, por meio da NOB-AS/99, a responsabilidade para o desenvolvimento do monitoramento e avaliação. Porém, tal norma não determinava nenhuma metodologia específica para que todos os municípios o desenvolvessem de maneira uniforme (SILVA, 2005).

Com isso, notou-se a necessidade de uma definição mais clara quanto aos procedimentos e ao processo avaliativo válidos para o contexto do município de Londrina, tendo em vista que a LOAS estabelece o comando único das ações em cada esfera de governo. Para tanto, a discussão pautou-se na construção de indicadores de avaliação, na apropriação de informações quanto ao funcionamento das instituições e em reuniões de ordenamento das ações com diretorias e técnicos institucionais.

Para a autora (SILVA, 2005, p. 94), o fato de abrirem as discussões ao CMAS, aos e demais conselhos afetos à área e à rede de serviços não foi de todo produtiva, dado o fato de, até então, não haver sido construído um Plano de Avaliação. Assim, tal “processo tomou uma grande proporção de reflexões, construção de conhecimentos e embasamento político que deixaram a discussão e as definições metodológicas adormecidas”.

A organização da política de assistência social nas três esferas de governo e as propostas para o funcionamento dos Conselhos indicavam a necessidade de instituição de procedimentos sistemáticos de monitoramento e avaliação da rede de serviços.

Dessa forma, esforços foram despendidos na criação daquilo que fora apontado pela autora como “um sistema contínuo de acompanhamento de avaliação das ações” (SILVA, 2005, p.76), para que pudesse descrever, através de indicadores, os resultados e impactos obtidos na execução das ações.

Para tal, o município de Londrina reordenou sua Secretaria e iniciou um processo que culminaria com a criação do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação, conforme melhor discorreremos abaixo.

### 2.3.2 A gestão do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação na Política de Assistência Social em Londrina/PR

Visando abordar de modo pormenorizado a experiência do município de Londrina na elaboração e implantação de um SMMA na política de assistência social, esta parte do trabalho dedica-se a desenvolver uma análise de como é composto o referido sistema, compreendendo inclusive a proposta metodológica desse processo.

Em linhas gerais, na política de assistência social, um Sistema de Monitoramento e Avaliação pode ser definido como:

[...] um conjunto de elementos inter-relacionados que viabilizam a construção de indicadores sobre o resultado, cobertura, gestão, qualidade, satisfação do usuário, processo e impacto das ações do SUAS, assim como, a verificação da resolutividade das relações existentes entre as ações (BELO HORIZONTE, 2007, p.34).

Monitorar diz respeito à observação regular e sistemática do desenvolvimento das atividades, do uso dos recursos e da produção de resultados. É uma importante etapa do processo de gestão, principalmente de uma política pública, e deve dar conta de produzir informações e dados confiáveis para subsidiar a análise do trabalho feito.

Os sistemas de monitoramento são considerados instrumentos de execução da política de monitoramento e avaliação do MDS, conforme o artigo 11 da Portaria 329/200656. Garantem e fortalecem a implantação do SUAS, possibilitando a mensuração da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações no âmbito do município.

Até o ano de 2004, o trabalho de acompanhamento das entidades no município de Londrina era realizado por meio de um projeto de assessoria, que

---

<sup>56</sup> Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

envolvia tanto o monitoramento da rede quanto o trabalho voltado ao estabelecimento de convênio.

Com o reordenamento da Secretaria para adequação à nova Política Nacional de Assistência Social e à Norma Operacional Básica – NOB/SUAS – houve a criação da Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação, um eixo estruturante da gestão em conjunto com a Gestão da Informação (BRASIL, 2004).

A PNAS/2004 incorpora instrumentos de gestão capazes de aferir resultados das ações da assistência social e a NOB/SUAS; por sua vez, traduz esses instrumentos numa forma que possibilite sua operacionalização.

Em Londrina, como forma de aprimorar a gestão da política de assistência social iniciou-se, logo após a criação da Gerência, um projeto para a construção do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação (SMMA). Para isso, foi iniciada uma discussão coordenada por técnicos da própria Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação<sup>57</sup>. Esse processo também era válido para o cumprimento das exigências instituídas pela nova política nacional de assistência social (por meio da NOB/SUAS), para obtenção do nível de gestão denominado de “Gestão Plena”, o mais alto em três níveis.<sup>58</sup>

Tal proposta foi elaborada de forma participativa, envolvendo, além dos técnicos da própria Secretaria, os conselheiros municipais de assistência social e representantes da rede de serviços governamentais e não governamentais.

Em Londrina, esse sistema surge com os seguintes objetivos:

- Construir um conjunto de indicadores que permita o monitoramento e avaliação das ações realizadas;
- Contribuir para aumentar a efetividade social das ações desenvolvidas;
- Possibilitar a melhoria de procedimentos para a focalização e integração das ações;
- Estabelecer critérios de qualidade para a rede socioassistencial do município;
- Produzir e compartilhar conhecimentos sobre as ações e seus resultados.

(Resolução CMAS nº. 039/2005)

Conforme Santos e Souza (2005) apontam, a criação do sistema teve a seguinte metodologia de construção:

---

<sup>57</sup> Destacam-se, nesse processo, as assistentes sociais Adriana Aparecida dos Santos e Marcelle Diório de Souza.

<sup>58</sup> Requisitos da Gestão Plena, item “J”: “Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção básica e especial [...]”

1. Elaboração de proposta preliminar tendo por base referencial teórico sobre a temática e diagnóstico social do município de Londrina;
2. Definição da conceituação da vulnerabilidade e risco social no município de Londrina;
3. Discussão da proposta preliminar do sistema municipal de assistência social junto aos gestores da Política de Assistência Social e instituições socioassistenciais do município de Londrina;
4. Reelaboração da proposta preliminar a partir das contribuições apresentadas;
5. Apresentação da proposta preliminar no Conselho Municipal de Assistência Social para apreciação e deliberação;
6. Transformação da proposta aprovada pelo Conselho em Norma Técnica do órgão gestor da Política de Assistência Social no município de Londrina.

Tendo como parâmetros legais a Constituição Federal de 1988, a LOAS, a PNAS/2004, a NOB/SUAS, o Guia CRAS e o Guia CREAS (MDS), esse sistema busca estabelecer o padrão de qualidade dos serviços socioassistenciais que compõem a política municipal de assistência social, bem como estabelecer a padronização da nomenclatura dos serviços que compõem a rede socioassistencial do município.<sup>59</sup>

Consiste num instrumento estruturante do SUAS em Londrina/PR, por meio do qual se aprimora a gestão da mesma, visto que constrói indicadores de avaliação de processo e resultados dos serviços socioassistenciais existentes no município.

Também é um importante instrumento de aprimoramento da gestão da política municipal de assistência social, porque normatiza o padrão de qualidade dos serviços<sup>60</sup>, rompendo com práticas arraigadas na rede socioassistencial, instituídas por valores outros que não compõem o campo dos direitos sociais.

A rede socioassistencial não governamental que pretendia se vincular à PNAS/2004 precisou se reordenar de acordo com a proposta preconizada na CF-88, no qual os serviços no âmbito da assistência social são vistos agora na perspectiva da seguridade social e não mais sob a ótica da caridade e da filantropia. Trata-se de uma garantia de proteção social ao cidadão que dela necessitar. Tais concepções do direito e da cidadania tiveram maior enfoque, porém alguns

---

<sup>59</sup> A atual proposta de revisão do SMMA (2011) consiste na utilização da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais como um importante referencial, acompanhando as nomenclaturas e definições dos serviços socioassistenciais no território nacional. Porém, não trataremos essa versão 2011 em nossa pesquisa, pois a mesma ainda se encontra em fase de aprovação pelo CMAS.

<sup>60</sup> De acordo com o art. 23 da LOAS: “Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.”

conceitos continuam enraizados na prática. No SMMA, a nova proposta de atuação leva as instituições à reflexão quanto sua forma de atuar.

Até o momento desta pesquisa, o sistema municipal de monitoramento e avaliação em Londrina está na sua segunda versão. A primeira foi o processo inicial de elaboração realizado no ano de 2005 e sendo aprovado pelo CMAS por meio da resolução nº 039/2005. Em 2008, ocorreu a primeira revisão do documento, considerando a necessidade da execução de reformulações da política no município; o processo culminou na aprovação no CMAS, através da resolução nº 050/2008.

A proposta da gerência de gestão e monitoramento e avaliação – responsável pela organização e execução do sistema – é que sejam criados espaços de participação de toda a rede para a reflexão deste SMMA, principalmente nesses momentos de revisão. Foi o que aconteceu em 2005, 2008 e em 2011, com a nova leitura da política nacional de assistência social, por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

A partir de sua elaboração e implantação na rede socioassistencial em 2005, o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação foi adotado como parâmetro oficial do município para análise dos serviços prestados e organização da política em Londrina. Tem, inclusive, contribuído significativamente para que o CMAS exerça tanto seu papel fiscalizador quanto de reconhecimento e registro dos serviços socioassistenciais.

Para fins de registro no CMAS, todas as instituições são impelidas a ter o SMMA como parâmetro de suas atuações, enquanto as entidades que não prestam os serviços elecados nesse Sistema não podem ser registradas no CMAS e nem efetivar nenhum tipo de convênio com a SMAS.

Dessa forma, destaca-se novamente a importância que tal sistema tem para a execução da política de assistência social no município de Londrina, uma vez que organiza a política e estabelece de antemão quais os serviços lhes são interessantes para registro e convênio. É ferramenta essencial para a garantia da capacidade gerencial, técnica e administrativa aos atores da política no município.

Ressalta-se também a importância que a implantação desse sistema teve (e tem) na prática de toda a rede socioassistencial registrada pelo CMAS ou conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social. Após sua implantação, houve mudanças na forma de condução dos serviços dessas

entidades, considerando importantes prerrogativas da CF-88 na prestação do serviço.

Sobre a sua estrutura, analisando a proposta inicial ocorrida na elaboração em 2005, o SMMA traz uma grade de Indicadores de Avaliação que norteiam o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial de atenção básica e especializada nas áreas de: família, criança e adolescente, pessoa com deficiência e idoso, priorizando a avaliação do acesso desses segmentos às políticas públicas, aos bens de consumo e ao processo de fortalecimento pessoal, familiar e comunitário (LONDRINA, 2005).

A construção de indicadores quantitativos e qualitativos se torna extremamente necessária para dimensionar os resultados e impactos obtidos, pois podem se referir a aspectos tangíveis e intangíveis da realidade (LONDRINA, 2005).

#### 2.3.2.1 O sistema municipal de monitoramento e avaliação e sua configuração atual<sup>61</sup>

Conforme dito, em 2008, ocorreu a primeira revisão do documento, considerando a necessidade da execução de reformulações da política no município. Esse processo culminou na aprovação no CMAS, através da resolução nº. 050/2008.

Tendo como objetivos<sup>62</sup>

- I. Aprimorar a gestão da política de assistência social no município de Londrina através da implementação do sistema de monitoramento e avaliação, com enfoque na transparência, controle social e qualificação dos serviços;
  - II. Construir um conjunto de indicadores que permita o monitoramento e avaliação das ações realizadas;
  - III. Contribuir para aumentar a efetividade social das ações desenvolvidas;
  - IV. Estabelecer critérios de qualidade para a rede socioassistencial do município;
  - V. Possibilitar a melhoria de procedimentos para a qualificação e integração das ações;
  - VI. Produzir e compartilhar conhecimentos sobre as ações e seus resultados.
- (Resolução CMAS nº. 050/2008)

---

<sup>61</sup> Para fins de análise nesta pesquisa, focaremos nossa atenção na versão atual do SMMA (versão 2008)

<sup>62</sup> Os itens I e II são acrescentados, se comparados aos objetivos presentes na Resolução CMAS 039/2009 – que aprova a primeira versão do SMMA em Londrina.

O SMMA prossegue na visão de aprimorar a gestão da política de assistência social no município de Londrina com enfoque na transparência, no controle social e na qualificação dos serviços. Após essa revisão, o SMMA traz significativas alterações na sua estrutura, conforme destacaremos abaixo.<sup>63</sup>

Trabalhando com o esboço do que mais à frente se tornaria a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>64</sup>, a GGMA iniciou uma nova padronização dos serviços da política de assistência social executados pela rede socioassistencial, sob a mesma ótica e divisão por níveis de proteção.

Para efeito introdutório, destacam-se inicialmente, nesse SMMA, as principais ações que compõem o trabalho social nos serviços de assistência social realizados no município. Em linhas gerais, esse trabalho social possui uma dimensão protetiva e socioeducativa voltada à garantia das seguranças sociais previstas na política de assistência social, para o desenvolvimento de potencialidades, fortalecimento de vínculos familiares e sociais de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade.

É desenvolvido visando à ampliação das capacidades, à sociabilidade, ao acesso a novos conhecimentos, à participação na vida familiar e comunitária. Deve ser orientado sob uma abordagem interdisciplinar na qual os diferentes conhecimentos permitem a complementaridade dos saberes para a construção de um trabalho comum.

Para o alcance dos objetivos da política de assistência social no município, enquanto processos metodológicos, as ações são desmembradas em atividades, conforme apresentação abaixo:

- Proteção Social pró-ativa / cadastramento socioeconômico;
- Conhecimento do território;
- Recepção / Acolhida;
- Gestão de benefícios;
- Escuta;
- Estudo social;
- Atendimento, orientação e encaminhamento;
- Atendimento e orientação sociofamiliar;

---

<sup>63</sup> A versão integral deste SMMA está disponível nos apêndices deste trabalho.

<sup>64</sup> Na ocasião dessa revisão, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais ainda não havia sido aprovada pelo CNAS, porém seu esboço serviu, em alguns aspectos, de modelo para a construção dessa versão do SMMA em 2008.

- Articulação da rede socioassistencial;
- Articulação com os serviços de outras políticas públicas;
- Articulação interinstitucionais com o sistema de garantia de direitos;
- Cadastramento, seleção, capacitação e acompanhamento de famílias substitutas;
- Capacitação e preparação para o mundo do trabalho;
- Convívio familiar, grupal e social

Considerando os aspectos multidimensionais da vulnerabilidade, colocam-se também no texto de introdução do SMMA, algumas expressões de vulnerabilidade presentes no município de Londrina, dando a ideia dos desafios para as políticas públicas locais:

- Famílias residindo em áreas de risco, fundos de vale, ocupações irregulares, em moradia subnormais, precárias e/ou em espaço reduzido de abrigo para seus membros;
- Famílias residindo em bairros ou zona rural com ausência e/ou insuficiência de infraestrutura pública;
- Insuficiência de serviços para atendimento de crianças e/ou adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social;
- Famílias sobrevivendo com renda exclusivamente, oriundas de benefícios sociais, e/ou de trabalhos esporádicos;
- Famílias vitimizadas pelas drogas e/ou vivendo em contextos de extrema violência (presença do crime organizado, tráfico de drogas);
- Famílias em condição de descumprimento de condicionalidades de programas sociais;
- Famílias cujos membros a partir dos 15 anos encontram-se em situação de analfabetismo;
- Famílias com pessoas adultas sem qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho e/ou habilidades para gerar renda;
- Jovens sem acesso a serviços de qualificação profissional e/ou inserção no mercado de trabalho;
- Famílias com idosos sem condição de prover seu próprio sustento e cuidados nem tê-lo provido pela família;
- Famílias com pessoas com deficiência sem condições de vida independente e sem condições de prover seu próprio sustento e cuidados nem tê-lo provido pela família;
- Pessoas e famílias, idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade e riscos em isolamento no domicílio por abandono, negligência, maus tratos, abusos e diferentes formas de violência;
- Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e famílias, que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência.
- Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e família em situação de abandono familiar em acolhimento institucional, cujos vínculos familiares encontram-se fragilizados ou rompidos;
- Famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;
- Famílias que têm ou tiveram crianças e/ou adolescentes em medida de proteção em serviço de acolhida ou medida pertinente aos pais ou responsáveis de acordo com o artigo 98 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Famílias com adolescentes em cumprimento/descumprimento de medidas socioeducativas;

- Famílias com crianças e adolescentes em situação de violência (abuso ou exploração sexual, violência física, psicológica e negligência);
- Família com pessoa adulta em situação de exploração sexual;
- Famílias monoparentais, com filhos ou dependentes com frágil ou nulo acesso a educação e a serviços sócio assistenciais;
- Famílias com fragilidade de vínculos familiares: definição de papéis, comunicação, valores culturais;
- Crianças e adolescentes com histórico de longo acolhimento institucional com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, sem perspectiva de reinserção familiar e com medida de proteção em família substituta;
- Jovens, inclusive com deficiência, em situação de vulnerabilidade e risco social, com escassas oportunidades de convivência, participação social, sem acesso ou com acesso precário ao sistema de ensino, ao trabalho e a oportunidade de aprendizagem profissional;
- Jovens com vínculos familiares dificultados ou distanciados, sem condições de autossustento e em processo de saída de serviços de acolhimento institucional (quando atingida a maioridade);
- Pessoas com deficiência que vivenciam situações de vulnerabilidade, exposição a risco, violações de direitos pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação e reabilitação social;
- Mulheres em situação de risco de vida ou ameaçadas em razão da violência doméstica ou familiar causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral, acompanhadas ou não de seus filhos.

(LONDRINA, 2008, s/p.)

Sobre os serviços, persiste uma proposta de padronização das ações, sendo apenas alterada a nomenclatura. Destacamos abaixo a organização desses serviços no SMMA, com suas respectivas descrições:<sup>65</sup>

### **Proteção Social Básica**

- Serviço de Proteção Sociofamiliar

Compreende o conjunto de ações desenvolvidas com famílias considerando os níveis de vulnerabilidade visando à superação destas e ao desenvolvimento de suas potencialidades, bem como o atendimento das necessidades básicas e inclusão nas demais políticas públicas.

- Serviço de Educação Socioprofissional e Inclusão Produtiva

São serviços que atuam como apoio na inserção produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou risco social, em especial (os) as beneficiárias (os) dos programas de transferência de renda governamentais e/ou usuárias (os) dos serviços socioassistenciais, em idade e condições de trabalhar, por meio da oferta de provisões e atividades de: educação socioprofissional e preparação para o mundo do trabalho; informações, orientação e encaminhamentos, articulação com as políticas públicas, programas, projetos de emprego, geração de trabalho e renda e rede socioassistencial.

<sup>65</sup> Cabe dizer que o quadro atual dos serviços socioassistenciais no município de Londrina está assim classificado; porém, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais tem uma outra orientação e naturalmente a cidade de Londrina se encaminha para um processo de readequação a este documento.

- **Serviços de Convivência Socioeducativa**

Compreendem um conjunto de ações socioeducativas, realizadas em horário parcial, de acordo com a especificidade territorial, que visam proporcionar às crianças, aos adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade e risco social o atendimento, promovendo uma educação para a cidadania e participação comunitária, possibilitando assim o seu desenvolvimento integral, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, e demais legislações voltadas à juventude.

- **Serviços de Convivência para Idosos**

Consiste em espaço de estar e convívio destinado ao desenvolvimento de ações voltadas ao idoso, em situação de vulnerabilidade, de forma a elevar a qualidade de vida, promover participação, a convivência familiar e comunitária, a cidadania e a integração intergeracional.

## **Proteção Social Especial**

### **Média Complexidade**

- **Serviço Especializado de Proteção a Crianças e Adolescentes em Situação de Violência**

Consiste no serviço voltado a crianças e adolescentes em situação de desproteção, desenvolvido através de um conjunto de ações preventivas e terapêuticas, de caráter psicossocial, contemplando o artigo 87, inciso III do ECA, direcionadas a crianças e adolescentes com seus direitos violados, vítimas de negligência, maus tratos, abuso, exploração, crueldade e opressão, ações estas extensivas a familiares e vitimizadores adolescentes.

- **Serviço Especializado de Acompanhamento Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (Liberdade Assistida / Prestação de Serviços à Comunidade)**

Constitui-se em atendimento psicossocial a adolescentes envolvidos em ato infracional, no cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, por determinação judicial, com caráter pedagógico e de garantia de direitos e suas famílias. São medidas socioeducativas em meio aberto: PSC – Prestação de Serviços a Comunidade, LA – Liberdade Assistida, conforme estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/1990. A execução dessas medidas está respaldada nos princípios estabelecidos no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE

- **Serviço Especializado de Atenção a Pessoa em Situação de Rua**

**Crianças e Adolescentes:**

Consiste em ações dirigidas a crianças e adolescentes em situação de desproteção, que permanecem no espaço da rua, vivendo ou tirando dela sua subsistência, em situação de vulnerabilidade e risco social com prejuízo de seu desenvolvimento integral.

**Pessoa Adulta:**

Compreende o atendimento às pessoas adultas em situação de abandono, vivendo nas ruas da cidade ou em trânsito pelo município, cujos vínculos familiares encontram-se fragilizados e ou rompidos, com o objetivo de restabelecimento dos vínculos familiares e ou comunitários, bem como a promoção de sua autonomia

- **Serviços de Referência e de Apoio a Habilitação e Reabilitação de Pessoas com Deficiência na Comunidade**

Trabalho social desenvolvido com pessoas com deficiência e seus familiares, tendo por enfoque o convívio comunitário e o fortalecimento das relações familiares. As ações na

comunidade compreendem o acompanhamento sistemático a pessoas com deficiência e suas famílias, à capacitação de cuidadores, à sensibilização da comunidade, à inserção nas políticas públicas e geração de trabalho e renda.

### Alta Complexidade

- Serviço de Acolhimento Institucional

Criança e Adolescente:

Consiste na proteção integral de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos em situação de abandono, cujos direitos de convivência familiar e comunitária estão sendo violados ou ameaçados. São modalidades de acolhimento institucional: casa-lar, casa-lar em regime de aldeias, abrigos.

Pessoa Adulta:

Constitui-se em serviço de atendimento integral a pessoas adultas em situação de abandono, cujos vínculos familiares e comunitários encontram-se rompidos.

- Serviço de Acolhida em Família Acolhedora

Organização de acolhimento em residências de famílias acolhedoras, até que seja possível o retorno familiar ou construção de vida independente. Por família acolhedora se compreende o grupo familiar consanguíneo ou afetivo que se propõe a acolher de forma temporária e se dispõe a participar de grupos previamente identificados e capacitados para participar de um programa de acolhida. Essa modalidade de acolhimento poderá ser subsidiada, dependendo de avaliação técnica. Destina-se a crianças ou adolescentes ou idosos ou pessoas com deficiência.

- Serviço de Acolhida em Repúblicas para Adultos

Consiste no serviço que oferece proteção através de moradia subsidiada a grupos de pessoas, cujos vínculos familiares estejam fragilizados e/ou rompidos e em desligamento de alternativas institucionais de proteção integral. Nesta modalidade os custos da locação e tarifas são subsidiados, e as demais despesas são cotizadas entre os moradores com subsídio quando necessário. O grupo recebe assessoria de profissionais habilitados para a gestão coletiva da moradia: regras de convívio, atividades domésticas cotidianas, gerenciamento de despesa, entre outros.

- Serviço de Acolhida em Abrigo Provisório para Adultos e Famílias

Consiste no serviço que oferece atendimento integral para homens a partir dos 18 anos, que se encontram em situação de rua ou abandono, migrantes e imigrantes. Oferece condições para que as pessoas possam repousar e se restabelecer. Durante o dia oferece condições de convívio, alimentação, espaço e condições para cuidados pessoais.

(LONDRINA, 2008)

Seguindo a proposição da PNAS/2004, os critérios de qualidade dos serviços em Londrina são organizados a partir das três funções da política de assistência social: Vigilância Social, Proteção Social e Defesa Social e Institucional.<sup>66</sup> Ou seja, compreendem o desenvolvimento do conjunto de ações conforme a natureza do serviço, o objetivo, as estratégias e as metas estabelecidas

<sup>66</sup> Sobre essas funções, ver capítulo I.

no plano de ação anual, divididas a partir das três funções da política de assistência social.

Na perspectiva da Vigilância Social, espera-se o desenvolvimento de ações que permitam a leitura das vulnerabilidades das famílias atendidas; a realização de leituras territoriais para análise das ausências, insuficiências e inadequação das políticas públicas; o desenvolvimento de ações articuladas pela rede de serviços socioassistencial local; a alimentação contínua dos sistemas informatizados, expressando o cotidiano das famílias atendidas, assim como a atuação da política de assistência social; e, por fim, a realização de avaliações sistemáticas que permitam a correção de rumos das ações e explicitem os resultados alcançados na execução do serviço, a partir de indicadores de avaliação previamente estabelecidos.

Quanto à Proteção Social, o SMMA prima pelo desenvolvimento de ações que promovam a participação da família e da comunidade no funcionamento do serviço, potencializando o seu papel protetivo; pela realização de atendimento individual, familiar e grupal com os usuários procedendo aos encaminhamentos e às orientações necessárias; pela garantia de acesso a todas as informações necessárias aos usuários; pela profissionalização do serviço (capacitação, reciclagem, supervisão técnica contínua); pela realização de reuniões periódicas com equipe técnica, coordenação, diretoria e demais funcionários; pela agilidade nos encaminhamentos devidos, buscando responder as necessidades do usuário; pelo preenchimento e pela alimentação, em conjunto com a rede, do plano de acompanhamento familiar.

Por fim, referindo-se à Defesa Social e Institucional, espera-se a atuação da equipe na perspectiva interdisciplinar e participativa na instituição e, de forma articulada, com a rede de serviços existentes no território, viabilizando a defesa de direitos e a inclusão das crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e seus familiares nos mesmos; e o desenvolvimento de ações que propiciem o acesso das famílias às diferentes políticas públicas: habitação, assistência social, educação, saúde, trabalho e renda, entre outras.

Nessa versão revisada do SMMA, há também os critérios de qualidade, que foram definidos de modo a expressar a organização prevista pelo SUAS, considerando os serviços de proteção social básica e especial, nos aspectos de: a) gestão, b) recursos humanos, estrutura física e c) participação do usuário. Ou

seja, o SMMA também traz Critérios de Qualidade aos serviços das Proteções Social Básica e Especial, considerando especificamente a gestão, os recursos físicos, materiais e humanos e a participação do usuário, detalhando os menores aspectos a serem considerados em cada uma dessas dimensões.

A **gestão**, por exemplo, é posta no sentido de que a instituição que se propõe a executar o serviço deve elaborar uma rotina de trabalho, assim como um planejamento sistemático de todas as suas ações. O SMMA aponta também a necessidade de manutenção de uma documentação atualizada (estatuto social; cadastro no CNPJ; alvará de funcionamento; regimento interno; livros; registro nos respectivos conselhos municipal, estadual e federal; declarações de utilidade pública municipal, estadual e federal; certidões; certificados; atestados; contratos internos; relatórios anuais; fontes de renda; contabilidade; convênios; documentos referentes a procedimentos administrativos; quadro de funcionários) e da mesma forma manter o CMAS e o órgão gestor informado das alterações referentes à composição da diretoria, mudança de endereço, etc. São orientações mais gerais do processo de gestão de uma instituição que possui relação de convênio com órgão público. Revelam a proposta que o SMMA tem de orientar a gestão dos serviços socioassistenciais no município, cuidando de nortear até os menores detalhes desse processo.

Nos **recursos físicos, materiais e humanos** da PSB, os critérios de qualidade são listados na expectativa da existência de condições mínimas para a atuação do serviço, ou seja, a existência de uma sala específica para atendimento técnico que garanta privacidade e sigilo; de um veículo para efetuar as visitas domiciliares e outras atividades que necessitem de locomoção; de local específico para armazenamento de produtos de higiene e limpeza; manutenção diária de higiene e limpeza; de banheiros adaptados à faixa etária, com equipamentos para uso de sabonete líquido e toalha descartável; equipamentos, como fax, computadores, recursos audiovisuais, linha telefônica fixa e laudo emitido pela Vigilância Sanitária.

No que tange aos recursos humanos, físicos e materiais da PSE, algumas diferenciações ocorrem, a saber: requer-se a existência de, no mínimo, um veículo para a realização de visitas domiciliares; atendimentos descentralizados; visitas para articulação com a rede de serviços e outras que necessitem de deslocamento; requer-se também a existência de rampas, portas e banheiros

adaptados (acessibilidade às pessoas com deficiência). Trata-se do enfoque à profissionalização do serviço. Como já abordado, o SMMA prima pela profissionalização do trabalho realizado seja no âmbito governamental ou não governamental. Isso implica em pessoal capacitado e condições necessárias para a execução do trabalho.

É uma proposta ousada, uma vez que se criou historicamente uma cultura de que os serviços socioassistenciais, enquanto dirigidos a pessoas de “pouca exigência” ou “ignorantes”, podem ser reduzidos a soluções precárias quantitativa e qualitativamente (SPOSATI, *et al.* 2003, p. 30-31). Visando romper com essa concepção equivocada, a política de assistência social tem por premissa a qualidade no serviço prestado, e o SMMA segue essa diretriz.

Com relação à **participação do usuário**, o SMMA preconiza que os serviços socioassistenciais devem garantir voz aos usuários e suas famílias, para que tenham poder decisório e possam manifestar seus interesses. Para isso, faz-se necessário que sejam desenvolvidas ações coletivas para potencializar a sociabilidade dos usuários e seus familiares. E, no caso da PSE, essa participação do usuário se efetiva ainda por meio da realização de oficinas regulares com os mesmos e seus familiares, objetivando a reconstrução dos vínculos familiares.

Seguindo importantes orientações quanto à participação dos usuários na política de assistência social, o SMMA traz, no bojo da sua discussão, a concepção do usuário como protagonista desse processo, tendo poder decisório e podendo manifestar seus interesses.

Até mesmo no processo de avaliação de uma política, os usuários assumem importante papel, como aponta Aguilar e Ander-Egg (1994). É conveniente envolver os usuários ou a sua representação, no trabalho avaliativo, porque as suas perspectivas e concepção da avaliação enriquecerão as dimensões da mesma, trazendo novos aspectos ou novas utilidades.

É, na verdade, a condição fundamental de um processo avaliativo que se denomina democrático, a participação dos sujeitos que são destinatários da assistência social. Não como objetos da avaliação e, sim, como sujeitos integrantes desse processo.

Em linhas gerais, as ações propostas pelo SMMA dão conta de que o serviço deve ser conduzido de forma continuada (conforme a LOAS já preconiza no seu artigo 23) e com foco na capacitação, reciclagem e supervisão técnica

contínua da equipe. Há o incentivo à participação dos usuários e ao acesso dos mesmos às informações e orientações cabíveis. Dando enfoque à intersectorialidade, o SMMA prima pela atuação de forma articulada com a rede de serviços existentes no território. É uma forma de integrar as políticas públicas, evidenciando a postura integralizadora do SMMA.

E, além dos critérios de qualidade dispostos por nível de proteção, cada serviço contém uma descrição minuciosa de suas ações e recursos físicos, materiais e humanos necessários para sua realização. Dessa forma, o referido sistema – baseado nos parâmetros legais supracitados – descreve detalhadamente os serviços que a política de assistência social em Londrina irá executar e o que exatamente se espera de cada um deles, formando parâmetros de qualidade para o monitoramento e avaliação a ser realizado pelo órgão gestor e pelo CMAS.

Por exemplo, o serviço de “Educação Socioprofissional e Inclusão Produtiva” tem os seus critérios específicos para as ações e os recursos, conforme demonstramos abaixo:

#### Ações

- Desenvolvimento de ações que promovam e fortaleçam de trabalho e geração de renda;
- Articulação com a rede de serviços: trabalhos integrados visando à garantia de acesso das famílias às políticas públicas;
- Desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho autogestionável para a geração de renda;
- Desenvolvimento de ações que promovam hábitos e atitudes para o trabalho;
- Desenvolvimento de habilidades de gestão;
- Garantia de acompanhamento de no mínimo 06 (seis) meses, das pessoas encaminhadas para o mercado de trabalho;
- Articulação com outras políticas públicas para a garantia do acesso a cursos de capacitação para o mercado formal de trabalho;
- Garantia de informações, orientação, encaminhamentos, articulação com a rede de serviços públicos, programas, projetos de emprego;

#### **Recursos Humanos, Físicos e Materiais**

- Funcionamento de segunda à sexta-feira, com carga horária mínima de 30 horas semanais;
- Apresentação da carga horária dos cursos oferecidos compatível com a necessidade do processo de formação e habilidades necessárias;
- Existência de equipamentos adequados para a capacitação prática;
- Existência de uma equipe mínima composta por 01 assistente social, 01 auxiliar de serviços gerais, 01 auxiliar administrativo, com no mínimo 30 horas semanais cada;
- Existência de monitores e instrutores qualificados conforme necessidade/demanda;
- Existência de um veículo;

- Computadores com capacidade para instalação do IRSAS.<sup>67</sup>  
(LONDRINA, 2008, s/p)

O campo referente às ações mescla, na verdade, atividades referentes ao serviço, bem como indicadores tangíveis e intangíveis. Os indicadores tangíveis são os facilmente observáveis e aferíveis quantitativa ou qualitativamente, como: renda, escolaridade, saúde, organização, gestão, conhecimentos, habilidades, formas de participação, legislação, direitos legais, divulgação, oferta etc.

Já os intangíveis são aqueles sobre os quais só podemos captar parcial e indiretamente algumas manifestações: consciência social, autoestima, valores, atitudes, estilos de comportamento, capacidade empreendedora, liderança, poder, cidadania. Como são dimensões complexas da realidade, processos não lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, "cercando" a complexidade do que pretendemos observar.

Para o processo de avaliação e aplicação do SMMA no município, a GGMA conta com uma diversidade de instrumentos técnicos aptos para compreensão da realidade dos serviços prestados por essas entidades. Ou seja, são objetivos profissionais (construídos a partir de uma reflexão teórica, ética e política e de um método de investigação) que definam os instrumentos e as técnicas de intervenção (as metodologias de ação), buscando realizar o monitoramento e avaliação de maneira adequada e sistemática.

Dessa forma, a equipe técnica dispõe de algumas ações para o conhecimento dessa realidade social. São elas:<sup>68</sup>

#### A) Visitas institucionais

Buscando conhecer a realidade da entidade *in loco*, a GGMA se utiliza das visitas institucionais como importante meio para aferição dos resultados do trabalho. Acontecem por meio da inspeção técnica das atividades da instituição,

---

<sup>67</sup> O IRSAS (Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social) é um sistema de cadastro e controle; sua utilização destina-se a todas as entidades socioassistenciais governamentais e não governamentais do município de Londrina.

<sup>68</sup> A proposta aqui é descrever sobre os instrumentos utilizados pela GGMA no processo de monitoramento e avaliação da rede não governamental, em Londrina. Para uma discussão acerca das instrumentalidades no Serviço Social, indicamos iniciar com a leitura de KAMEYMA, Nobuco. Metodologia: uma questão em questão. *In*: Cadernos ABESS. São Paulo: Cortez, nº. 3, 1995. p. 99-116.

no seu cotidiano de trabalho, levando em consideração, inclusive, aspectos estruturais dessa ação – espaço físico, material etc.

Nas visitas, além do trabalho de verificação das ações executadas, procedem-se orientações às entidades, de acordo com as suas necessidades. Nesse sentido, o SMMA servirá de parâmetro para o técnico da GGMA, que é responsável pela avaliação. É um instrumento que encontra dificuldades de aplicação no cotidiano da GGMA, devido à pequena (ou quase inexistente) equipe disponível para essa atividade, e a grande demanda de instituições conveniadas com a SMAS que precisariam ser periodicamente visitadas por essa equipe técnica.

### **B) Comissão de acompanhamento dos serviços**

Pode ser definida, em linhas gerais, como um instrumento da gerência de monitoramento e avaliação, que agrupa as entidades por sua atuação e que objetiva a troca de experiências, o monitoramento das ações e o aprofundamento em questões teóricas e práticas afetas ao serviço. São encontros mensais que, além da presença de técnicos e/ou diretores das entidades, contam com a participação de técnicos, diretores, gerentes e coordenadores da Secretaria Municipal de Assistência Social.

### **C) Relatório Mensal de Atividades**<sup>69</sup>

Como forma de verificar o cumprimento do objeto pactuado, bem como se a entidade está de acordo com os critérios de qualidade estabelecidos pelo Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação, a Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação estabeleceu formas sistemáticas de acompanhamento, tais como: reuniões da comissão de acompanhamento do serviço, visitas técnicas institucionais, encontros grupais, atendimentos individuais – conforme a necessidade apresentada – e, por fim, pode-se mencionar o Relatório Mensal das Atividades.

O Relatório Mensal de Atividades constitui-se em um documento elaborado por técnicos da GGMA; é preenchido pelos técnicos das entidades. Tem por finalidade acompanhar a rede socioassistencial conveniada com Secretaria Municipal de Assistência Social. Nele é priorizada a descrição dos dados

---

<sup>69</sup> O modelo deste relatório encontra-se nos anexos.

quantitativos do serviço prestado, bem como as questões qualitativas da ação. Tal instrumento surgiu em janeiro de 2007, sofrendo algumas pequenas alterações na sua estrutura ao longo do tempo; mas sempre manteve como parâmetros os critérios estabelecidos pelo SMMA.

Constitui um requisito da SMAS às entidades que estão conveniadas, apresentar o referido Relatório mensalmente, até o dia 10 (dez) de cada mês, preenchido pela equipe técnica da instituição, com descrição das atividades desenvolvidas pelo serviço no período de referência. Além dos dados quantitativos que primam pelo número de: pessoas atendidas; atendimentos individuais; visitas domiciliares; grupos socioeducativos realizados; encaminhamentos, é também abordada a descrição dos recursos humanos da entidade (exclusivos ao serviço conveniado). Sendo considerado não só o quadro funcional, mas também a participação desta equipe em eventos e/ou capacitações em temáticas afetas à área, independentemente do órgão que os promova.

Tendo sempre como pano de fundo as orientações do SMMA, este Relatório Mensal busca analisar os indicadores de avaliação e critérios de qualidades preconizados nesse sistema, considerando especificamente as ações, a metodologia, a gestão, os recursos físicos, materiais e humanos e buscando conhecer quais foram as ações coletivas que a instituição buscou desenvolver, para potencializar a sociabilidade e a participação dos usuários.

Os dados qualitativos não só tratam das atividades desenvolvidas pelo serviço social na instituição, mas também daquelas desenvolvidas por outras áreas do conhecimento existentes na execução do serviço (geralmente psicologia ou pedagogia), dando ênfase nas ações inovadoras e em novas metodologias utilizadas pela instituição no período.

Com isso, espera-se que o técnico faça a avaliação com foco no planejamento das ações e no processo de desenvolvimento das atividades, bem como na relação aos resultados alcançados. O relatório tem também, enquanto proposta, estabelecer um mecanismo de retorno dos técnicos da instituição à GGMA; pois, além das descrições acima mencionadas, são disponibilizados no documento espaços para que a entidade exponha suas dificuldades na execução do serviço e coloque sua avaliação sobre a forma de condução das atividades dentro do mês.

Com relação às dificuldades – aquilo que atrapalha o alcance dos objetivos propostos – são destacados os seguintes eixos de análise: estrutura física, equipamentos e materiais, recursos humanos, direção, parcerias e participação do usuário. Já com relação à avaliação, o intuito é descrever o que se indica para melhoria do serviço no referido mês, assim como quais ações deveriam ser implementadas para a melhoria do serviço e alcance dos objetivos propostos, bem como a apresentação de ações que promoveram a participação e o protagonismo do usuário do serviço.

O Relatório Mensal de Atividades desenvolve importante papel no acompanhamento das instituições conveniadas com a SMAS. Trata-se de um instrumento subsidiado pelos parâmetros estabelecidos no SMMA, que auxilia no monitoramento e avaliação feito pelos técnicos da GGMA; tem um efeito maior, dada à facilidade no processo, em comparação com a visita sistemática *in loco*, que demanda maior tempo e disponibilidade da equipe. Além disso, houve adesão das instituições conveniadas, uma vez que as mesmas enviam seus relatórios mensalmente à GGMA, sendo estes lidos e analisados pelos técnicos responsáveis e posteriormente arquivados em local específico na SMAS.

#### **D) Relatório Circunstanciado:** <sup>70</sup>

O Relatório Circunstanciado descreve de forma detalhada os serviços prestados pela entidade num período de convênio – geralmente ao final de cada ano, conforme estipulado no processo de conveniamento.

O órgão gestor da política municipal de assistência social tem o papel de exercer o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial e o Conselho Municipal de Assistência Social, de exercer o controle e a fiscalização dos serviços prestados por essa rede.

Dessa forma, a SMAS, por meio das gerências de Convênios e de Monitoramento e Avaliação, faz, no final de cada ano, a descrição circunstanciada das ações desempenhadas pelas entidades, colocando seu parecer quanto ao cumprimento ou não do objeto pactuado.

Finaliza este processo de conveniamento e atende disposições da Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Londrina. As gerências supracitadas (por

---

<sup>70</sup> O modelo encontra-se nos anexos.

meio dos técnicos responsáveis) elaboraram a descrição detalhada dos serviços prestados pela rede conveniada, no período de vigência do convênio, as quais trazem pareceres técnicos quanto à qualidade dos serviços prestados, às dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades frente ao Sistema de Monitoramento e Avaliação e às propostas para aprimoramento dos serviços, de acordo com seu nível de proteção social – Básica e/ou Especial.

Dessa forma, esse documento trata, primeiramente, da descrição pormenorizada das ações desenvolvidas por cada uma das instituições na prestação do serviço conveniado. São elaborados relatórios sobre todos os serviços socioassistenciais que possuíam relação técnico-financeira com a SMAS, no âmbito municipal. Cada ação é minuciosamente discutida, levando em consideração aspectos como: propostas inovadoras realizadas, articulação com a rede e adequação à proposta da política de assistência social no município de Londrina. As análises são feitas à luz do referencial fornecido pelo SMMA.

Após a descrição, no que se refere à análise técnica da execução do serviço, coloca-se um parecer com relação ao serviço atestando, em linhas gerais, se a entidade, ao longo do período, cumpriu com o objeto pactuado no convênio e com os critérios estabelecidos no SMMA.

Logo após, o Laudo aponta um campo de “Adequações Sugeridas”, para que o serviço esteja de acordo com a política de assistência social do município. A adequação ao modelo de serviço segue conforme estabelecido no Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

O Relatório Circunstanciado trata também, considerando as cláusulas do TCTF, de atestar se a instituição está apta ou não, para celebrar novo convênio com a SMAS. É explicitado se esta necessita observar alguma adequação sugerida no corpo do laudo. Já para aquelas instituições que tiveram adequações sugeridas, a concordância para a celebração do novo convênio aparece com a seguinte ressalva:

Está apta para celebração do [novo] convênio desde que siga as adequações sugeridas neste laudo e as contidas no Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação aprovado pelo CMAS.

O relatório subsidia, dessa forma, a decisão do CMAS para a celebração dos convênios do ano subsequente. Percebe-se que a adequação ao

disposto no SMMA é condição essencial para a conclusão de um novo convênio, pois tudo o que não está de acordo com este sistema é sinalizado pelos técnicos da SMAS. São sugeridas as adequações necessárias para que esta relação técnico-financeira continue efetivada no ano seguinte.

Em linhas gerais, pode-se concluir que a elaboração do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação propiciou um parâmetro que organiza os serviços socioassistenciais em Londrina. Houve a proposta de construção participativa entre o órgão governamental em parceria e a rede socioassistencial não governamental.

O SMMA tornou-se, a partir de sua implantação, uma importante ferramenta para a gestão da política no município, que busca normatizar o padrão de qualidade dos serviços prestados pela rede de serviços (seja esta governamental ou não governamental), rompendo assim com práticas que não compõem a rede de seguranças e serviços previstos para essa política pública. A implantação deste incentiva a profissionalização dos serviços socioassistenciais e otimiza o gasto público no financiamento de ações na área da Assistência Social (SANTOS; SOUZA, 2005, p. 12-13). Ainda subsidia tecnicamente o Conselho Municipal de Assistência Social no exercício do controle social e fornece parâmetros de qualidade que são observados no momento do acompanhamento. Obviamente esta ação supera aquela concepção de monitoramento e avaliação como mero instrumento de fiscalização dos recursos aplicados e/ou quanto ao cumprimento de metas, atentando agora às concepções de qualidade postas neste sistema.

A proposta técnica de avaliação do SMMA dá conta da necessidade de que os procedimentos utilizados cumpram certos requisitos de confiabilidade e validade, a fim de que os resultados da avaliação sejam justificáveis e o mais objetivos e precisos possíveis. Entretanto, como o processo de avaliação não envolve somente a dimensão técnica, é importante que não se perca todo envolvimento político que cerca a gestão de uma política como a assistência social. E para que uma avaliação seja efetiva, é necessário que exista vontade política de torná-la efetiva.

Um sistema de avaliação não se gesta sozinho, precisa de pessoas e equipes, com dimensões técnicas e políticas que circundam a sua atuação profissional, sendo preponderante a compreensão desse processo e sua finalidade social no meio em que está inserida. No caso da assistência social, seu alcance visa

contribuir com o sistema de proteção social, considerando as atribuições que lhes são cabíveis.

Todo processo de gestão de uma política social tende a ser conservador ou transformador (BONADIO, 2003). A avaliação segue esse caminho e pode ser conservadora à medida que se foca exclusivamente na premissa do controle, preocupando-se com gastos e alcance de metas. Pode ser transformadora quando se propõe a ser democrática, à procura de produzir impactos sociais de relevância.

Mais que um instrumento de avaliação que propicia o aperfeiçoamento da gestão da política no município, o SMMA acaba sendo um importante aliado político para o alcance de uma gestão transformadora. Mas, para isso, necessita do respaldo gerencial e da aceitação dos responsáveis políticos, técnicos e administrativos que têm faculdades para tomar as decisões e introduzir correções.

O SMMA, por ser baseado na premissa da avaliação, demonstra a mentalidade de uma gestão que investe no bom desenvolvimento de suas ações; porém, em última instância, pode-se dizer que tudo depende mais da decisão político-administrativa do que da qualidade técnica do trabalho.

Há também a grande dificuldade que um trabalho avaliativo costuma enfrentar no que tange ao conflito de interesses entre avaliadores e o resto dos atores sociais (em especial, gestores e administradores). Isso se dá principalmente quando a avaliação põe em manifesto uma má implantação e execução de um serviço.

O impasse do processo avaliativo em expor ou não uma falha e/ou uma necessidade de mudança de rumo circunda a dimensão política do monitorar e avaliar uma política social, gerando, em muitos casos, um conflito potencial com os gestores/administradores.

Nesse caso, corre-se o risco da realização de uma pseudoavaliação (AGUILAR, ANDER-EGG, 1994), o que é prejudicial para o processo, pois mascara a realidade à medida que utiliza as informações de maneira seletiva. Tal concepção revela por parte do gestor que a avaliação não é considerada um componente essencial e, além disso, não é feita com o devido rigor.

Ou seja, considerando esses determinantes, pode-se ponderar que uma ferramenta de avaliação como o SMMA só tem validade numa gestão

comprometida com o bom andamento da política e com o bem-estar de seus destinatários (os usuários), interessada em determinar tanto os êxitos, mas também os fracassos de um serviço ou programa, e ainda, que não cede às pressões do seu ambiente.

### **3 A COMPREENSÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO GOVERNAMENTAL ACERCA DO SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Procuramos demonstrar no capítulo anterior a proposta de organização da política de assistência social em Londrina, tendo como foco o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação. Foram considerados a disposição dos serviços nele elencados, os critérios de qualidade e indicadores de avaliação lá estabelecidos.

Atendendo ao objetivo proposto na pesquisa, demonstraremos qual é a visão da rede socioassistencial sobre a implantação desse sistema na rotina de trabalho das entidades, por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas com diretores e técnicos dessas instituições.

Para tanto, faz-se necessário primeiramente caracterizar a rede socioassistencial do município de Londrina, focando-se naquelas instituições que serão os sujeitos de análise deste estudo. São elas: as entidades socioassistenciais não governamentais conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social e que, por assim ser, possuem relação técnica e financeira com esta.

#### **3.1 A CARACTERIZAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO GOVERNAMENTAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONVENIAMENTO EM LONDRINA**

Considerando que os achados desse estudo estão circunscritos no ambiente da rede socioassistencial de Londrina, tornou-se premente que preceda esse momento de análise empírica apresentando as principais características dessa rede, sobretudo o campo definido pelas relações de conveniamento que incide na cooperação técnico-financeira com o Poder Público.

Fundada em 1929, Londrina – que significa “Pequena Londres” – foi alçada a município por meio do decreto estadual de 3 de dezembro de 1934 e instalada no dia 10 do mesmo mês e ano. Constitui-se numa importante cidade do sul do Brasil, que foi inicialmente projetada para abrigar não mais que 30.000 habitantes.

No entanto, movidos pela esperança de trabalho, milhares de homens e mulheres de muitas regiões do país migraram para esta cidade em busca da esperança num futuro promissor. A década de 1940 foi o momento em que houve um verdadeiro boom do café, transformando o município em importante pólo cafeeiro do país (LOPES, 1999, p. 96).

De fato, até fins dos anos trinta, o norte do Paraná era considerado a “Terra da Promissão”, o paraíso prometido da fertilidade, da produção agrícola abundante, atraindo dessa forma a atenção de migrantes de todo o país. Porém, grande parcela da população que migrou para Londrina, em busca da “Terra Prometida”, não conseguiu enriquecer, ou pelo menos sobreviver com dignidade.<sup>71</sup>

E anos à frente, conforme o município se desenvolvia, Londrina experimentou um grande êxodo rural. De acordo com o Arias Neto (1998), “até 1947 a média da população rural é de 69,23% contra 30,78% da urbana. Nos anos de 1948 a 1960 a média da população rural decresce para 44,96% contra 55,04% da urbana”.

Oliveira (apud ARIAS NETO, 1998), complementa:

Nesses anos, todo tipo de negócio prosperava em Londrina: hotéis, bares, pensões, casas comerciais. Em 1948, as estatísticas registraram números assombrosos. Havia 478 indústrias – serrarias, máquinas de beneficiamento de arroz, milho, algodão e café, ateliês e alfaiatarias, cerâmicas e selarias, marcenarias, carpintarias, torrefação e moagem de café, oficinas mecânicas, fábricas de doces, sapatarias, tipografias. Os estabelecimentos comerciais eram em número de 878 – açougues, barbearias, bares, quitandas, casas de calçados, casas comerciais diversas, cerealistas, peixarias, tinturarias, lavanderias. Além disso, existiam 45 hotéis e pensões, 4 cinemas, 154 consultórios e/ou escritórios de profissionais liberais – médicos, advogados, dentistas, farmacêuticos, engenheiros (p.145).

Neste contexto, a cidade experimentou, nos anos subsequentes, os efeitos de um crescimento desordenado. Segundo dados extraídos de Arias Netto (1998), em 1934, a população londrinense era de aproximadamente 7.500 habitantes, sendo que destes 3.000 eram residentes da área urbana. Após 44 anos – em 1978 – a cidade de Londrina sofreu uma verdadeira explosão demográfica, o que elevou o número de habitantes para 338.264. Eram 255.931 habitantes vivendo na área urbana do município.

---

<sup>71</sup> Para melhor compreensão do surgimento da pobreza e das formas de assistência social prestada aos pobres em Londrina, no período de 1940 a 1980, ver **ALVES, Jolinda de Moraes (2002)**.

Obviamente que esse crescimento ocasionou consequências sociais gravíssimas à sua população, principalmente dada à manutenção do sistema econômico e político concentrador e excludente (LOPES, 1999, p.122; ALVES, 2002, p.118).

Somado a isso, ocorreu, no ano de 1975, o que mais tarde seria denominada “geada negra”, que consistiu na devastação de todos os cafezais, em especial, nas regiões de Maringá e Londrina. Este acontecimento ocasionou grande recessão econômica no norte do estado e tirou o emprego de milhares de pessoas no município de Londrina.

Com o fim dos milhares de postos de emprego, oriundos da indústria cafeeira, uma grande quantidade de trabalhadores mudou-se para a periferia da cidade, em busca de alternativas de sobrevivência. Fato este que culminou com o agravamento da questão social no município, conforme Alves (2002) aponta:

Parte dessa população que não estava qualificada para os ramos do comércio e da indústria empregou-se no ramo da construção civil, mas, a maioria se aglomerou em favelas passando a sobreviver do comércio informal, de trabalhos temporários e, quando a fome e a miséria os atingiram, passaram a depender da boa vontade das ações assistenciais da sociedade (ALVES, 2002, p. 527).

E nesse contexto, sobressaem-se as ações de auxílio aos necessitados, conduzidas pelas organizações da sociedade civil, conforme Lopes (1999) pontua:

Diante da magnitude dos problemas sociais acumulados e a “incapacidade” de resposta pelo Estado, a sociedade é conclamada a assumir os destinos dos “desprovidos pela sorte” para moldá-los segundo a idealização do cidadão, na ótica dos interesses da classe dirigente. Assim, também em Londrina, são os grupos voluntários, clubes de serviços, igrejas, associações comunitárias beneficentes e entidades de classe, os precursores na criação das entidades assistenciais filantrópicas nas mais diversas áreas de atenção à população “carente” como retaguarda imediata na contenção dos efeitos da “pobreza” urbana e rural [...] (LOPES, 1999, p. 100).

E Alves (2002) corrobora:

As igrejas e a rede de organização das entidades filantrópicas da sociedade civil se encarregaram de organizar a prestação de serviços assistenciais: creches, lares para órfãos, asilos para velhos, hospitais (ALVES, 2002, p. 259).

Além da já inaugurada Santa Casa de Misericórdia, ocorrida em 1939, Arias Neto (1998, p.176) relata que, na década de 1950, proliferaram as entidades assistenciais no município de Londrina: “Em 1952 é inaugurado o Lar Batista, orfanato e escola destinado ao amparo de crianças de ambos os sexos, até 8 anos”; a Casa da Criança surgiu em 1955; a Associação de Amparo ao Menor de Londrina (AAMEL) nasceu em 1956; o Instituto para Surdos, em 1959; e, por iniciativa do Lions Clube de Londrina, iniciou-se, em 1956, a campanha pró-construção do Lar Anália Franco de Londrina.

De um modo geral, pode-se dizer que a sociedade londrinense se solidarizou frente ao crescimento da pobreza e com as consequências destas perante parte de sua população.

Nas décadas de 40 e 50 surgiram as primeiras entidades e associações filantrópicas e na década de 70 vários serviços de assistência já se haviam instalado para o atendimento aos pobres, por iniciativa de pessoas de boa vontade, sensíveis aos problemas dos necessitados (ALVES, 2002, p. 301).

Ressalta-se que, ainda na década de 1970, mesmo após a interferência da gestão municipal, que buscou imprimir um caráter técnico à Assistência Social por meio da criação do “Departamento de Proteção Social”, as ações executadas pelas entidades socioassistenciais do município continuavam marcadas por motivações de cunho confessional. Nesta década, somavam-se oitenta e oito entidades, entre elas, prestadoras de serviços e associações filantrópicas (ALVES, 2002).

Já na década de 1980, o município de Londrina contava com cento e quarenta e cinco entidades (ALVES, 2002, p.530), das quais apenas sete eram mantidas pelo poder público municipal.

Cabe ressaltar, segundo Lopes (1999), que até 1992 a relação dessas entidades com o poder público se dava apenas através de subvenções consignadas no orçamento anual. Tais auxílios eram feitos de forma nominal, sem qualquer instrumento jurídico que garantisse o repasse mensal de forma sistemática e contínua.

Enfim, percebe-se que no município se sobressaiam as ações de cunho filantrópico, realizadas através da sociedade civil, organizada por meio das entidades assistenciais. De acordo com ALVES (2002, p. 291), estas iniciativas

ocorreram desde a fundação do município, haja vista a preocupação da sociedade civil com a existência da pobreza em seu meio.

A autora comenta:

Na prática da filantropia coube um destaque especial à participação da população em geral, movida pela solidariedade com os pobres e o reconhecimento do trabalho assistencial. O povo em geral contribuía regularmente com donativos em espécie e em mercadorias, participando em massa das promoções realizadas pelas entidades e associações filantrópicas, como quermesses, bazares, bailes, bingos, leilões, rifas gincanas, concursos e almoços beneficentes. Foi portanto com a colaboração da sociedade civil londrinense que as entidades assistenciais foram construídas e mantidas (ALVES, 2002, p. 525).

Lopes (1999, p.103) reforça, afirmando que em Londrina, por longos anos, *“a sociedade civil, através de alguns segmentos, vai construindo uma trajetória do trabalho assistencial, de caráter filantrópico, voluntário, assistencialista e geralmente religioso”*.

Por mais que o poder público municipal, com o passar dos anos, tivesse aumentado sua representatividade no enfrentamento à pobreza, as ações do poder público municipal na área da assistência social – antes da LOAS – eram sempre enquadradas como práticas esporádicas, de cunho emergencial, restringindo-se *“à destinação de recursos a programas para atender a fome, o frio, a falta de abrigo e as consequências imediatas das catástrofes climáticas”*. Para Alves (2002, p. 290), tal intervenção não pode se considerar como uma política pública de atendimento à pobreza.

A autora ainda esclarece:

O poder público doava terrenos para essas construções e realizava doações em dinheiro para a sua manutenção, porém não assumiu a responsabilidade da assistência social delegando-a às organizações da sociedade civil (ALVES, 2002, p. 523)

Ela complementa:

Apesar de aumentar gradativamente o volume de repasse de recursos públicos para a área da Assistência Social, os repasses eram dotações esporádicas e descontínuas sem uma proposta planejada com metas definidas e controle de orçamento. A maioria das verbas era repassada para as entidades assistenciais e os serviços públicos eram poucos [...] (ALVES, 2002, p. 289).

E quanto aos repasses às entidades, cabe dizer que não havia critérios definidos para que tal repasse acontecesse. Conforme Lopes (1999, p.120) discorre, eram muito mais as relações políticas e de interesse – ora de um grupo, ora de outros, envolvendo em muitos casos envolviam vereadores, prefeitos, secretários, lideranças partidárias e influências de outras instâncias de poder – que acabavam por definir e controlar o tipo de participação e “ajuda” que a prefeitura “daria” às entidades sociais.

### 3.1.1 Vínculo SUAS: a relação poder público e entidades não governamentais hoje

Atualmente, considerando os avanços no campo socioassistencial, importantes mudanças ocorreram na relação entre o poder público e as entidades não governamentais, sendo intensificadas pelo debate e pelas regulamentações acerca dessa prestação.

Em Londrina, desde meados da década de 1990, essa relação, que até então era firmada por meio de acordos verbais entre o prefeito e os dirigentes das entidades<sup>72</sup>, encontra respaldo jurídico e passa a ser celebrada por meio de instrumentos de convênios: desde o Termo de Parceria (em 1994) até o atual Termo de Cooperação Técnica e Financeira (iniciado em 2001).<sup>73</sup>

Desde 2001, iniciou-se um processo mais contínuo na forma de repasse das subvenções, momento em que os critérios para a destinação de recursos passaram a ser por meio de convênios firmados entre o poder público e as entidades assistenciais e não mais através do gabinete do prefeito ou por intermédio de vereadores (LOPES, 1999, p.133).

E conforme a política se desenvolvia no país, mais explicitada se tornava essa relação, pois, de um modo geral embora o Estado assumisse a primazia na condução da política, evidencia-se a disposição deste em envolver outros atores nesse processo.

---

<sup>72</sup> Postura política que coaduna com o modelo de governo patrimonialista, citado anteriormente nessa pesquisa.

<sup>73</sup> Conforme abordado anteriormente, ver Capítulo II.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações. (BRASIL, 2004)

Surge então o conceito do “Vínculo SUAS”, definido, em linhas gerais, como o reconhecimento de que a entidade integra a rede socioassistencial, ofertando suas atividades ao Sistema Único de Assistência Social na perspectiva de garantia de direitos aos usuários. A própria PNAS/2004 reforça essa nova relação entre sociedade civil e poder público, conforme é ressaltado em seu próprio texto:

Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social. (BRASIL, 2004)

Considerando os marcos legais específicos dessa parceria, tal relação se oficializou e concretizou-se principalmente pela Norma Operacional Básica de 2005:

A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através de um vínculo – VÍNCULO SUAS –, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo Conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social / 2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar. (BRASIL, 2005 – NOB/SUAS)

Assim, para esse reconhecimento e firmamento do convênio, as entidades devem estar devidamente inscritas no conselho de assistência social do município, prestando serviços e ações gratuitas, continuadas e planejadas, sem qualquer discriminação ou exigência de contraprestação do usuário. Também se observam importantes normatizações do campo socioassistencial, dentre os quais ressaltamos: a Resolução nº. 191/2005 do CNAS, que orienta a organização das entidades socioassistenciais não governamentais; mais recentemente, o Decreto

Federal 6.308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social; e a já mencionada Resolução 109/2009 do CNAS, que tipifica as ações socioassistenciais em todo o território nacional.

Esse novo patamar de se relacionar com a rede não governamental, demonstra a adoção de um modelo burocrático de governar, pois os acordos expressam-se formalmente, mas também aponta para um modo que adota posturas democráticas, na medida em que atribui ao conselho a missão de deliberar sobre o tema.

Conforme Chiachio (2011) aborda, o vínculo SUAS constitui o grau máximo de formalização de parcerias para a prestação de serviços a ser firmado mediante instrumentos jurídicos. Tal vínculo ocorre a partir de um processo gradativo de adesão ao sistema, tendo em vista a construção do caráter público da corresponsabilidade e complementaridade entre as prestações governamentais e não governamentais.

O convênio tem sido o instrumento utilizado na prestação de serviços socioassistenciais em parceria, por meio do qual se firmam (ou deveriam se firmar) compromissos entre as partes, para a observância de princípios, critérios e alcance de resultados positivos aos seus usuários. (CHIACHIO, 2011)

Em Londrina, conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social por meio do Termo de Cooperação Técnica e Financeira (TCTF), as entidades não governamentais assumiram, a partir de 2005, dentre suas responsabilidades, o dever de celebrar o convênio considerando a atual configuração da Política Nacional de Assistência Social e o Plano Municipal de Assistência Social.

O município instruiu, por meio de seu órgão gestor da Assistência Social, entre os anos de 2005 e 2008, um novo Termo de Cooperação Técnico e Financeiro com as instituições do terceiro setor, com base naqueles serviços estabelecidos pelo Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

Firmaram-se assim, entre os anos de 2005 e 2006<sup>74</sup>, convênios com trinta e quatro entidades não governamentais, utilizando-se de recursos oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social<sup>75</sup>, no valor anual de R\$ 7.276.320,00.

---

<sup>74</sup> De acordo com os **Relatórios Anuais da Secretaria Municipal de Assistência Social** de 2005 e 2006.

Tal parceria com a rede não governamental deu-se com o intuito de complementar os serviços, propiciando maior alcance dos mesmos aos usuários da política no município. As entidades são importantes atores neste processo, conforme demonstraremos abaixo.

Através dos convênios com as entidades do terceiro setor, em 2006, ampliaram-se os atendimentos no Serviço de Apoio Sociofamiliar, operacionalizado pelos CRAS e pelas instituições parceiras, somando um montante de 34.320 atendimentos nas 1.716 reuniões realizadas. Com relação às ações socioeducativas com crianças e adolescentes, novamente destaca-se a participação das instituições da sociedade civil<sup>76</sup>, que prestaram o serviço juntamente com o poder público, evidenciando assim o caráter de parceria de tal relação (Relatório SMAS, 2006)

Na perspectiva da economia solidária, o serviço de inclusão produtiva também desenvolveu suas atividades no município, por meio das instituições não governamentais<sup>77</sup>, descentralizando as ações e promovendo o fomento de novos grupos de economia solidária pela cidade.

Sobre estas parcerias, segundo dados de 2007<sup>78</sup>, foram vinte e nove entidades não governamentais conveniadas com recursos do FMAS, no valor de R\$ 8.139.512,88, para o desenvolvimento de cinquenta serviços.

Na execução do Serviço de Apoio Sociofamiliar foram mais de quinze mil famílias atendidas através de vinte e quatro unidades, sendo doze CRAS's e doze entidades não governamentais<sup>79</sup>. Os serviços de Apoio Socioeducativo e Inclusão Produtiva continuaram sendo prestados pelas mesmas instituições parceiras de 2006.

Nos Serviços de Alta Complexidade – mais propriamente os abrigos para crianças, adolescentes e adultos – a SMAS inovou a partir de 2007, com novas

---

<sup>75</sup> Por conta das ações de monitoramento quanto aos aspectos físicos, financeiros e analíticos das atividades da rede não governamental consistir nos serviços financiados com os recursos do FMAS (relativo às condições impostas pelo TCTF), vamos nos restringir aqui à descrição dos valores executados por este fundo. Obviamente o orçamento desta Secretaria é composto também de recursos oriundos de outras instâncias de financiamento do qual não trataremos nesta pesquisa.

<sup>76</sup> As entidades são: MEPROVI Pequeninós, Boa Esperança, ABAC, CEPAS, Guarda Mirim, Epesmel, Pestalozzi, ACEB, Casa do Caminho, ABEC e Provopar.

<sup>77</sup> São elas: ALIA, Clube de Mães, SOMA, Provopar, ADEFIL, ADEVILON, CEFIL e APADAL.

<sup>78</sup> De acordo com o **Relatório Anual da Secretaria Municipal de Assistência Social** de 2007.

<sup>79</sup> Segundo Relatório SMAS 2007, as instituições parceiras neste serviço foram: ABAC, ADEFIL, ADEVILON, ALIA, APAE, AVVI, CEPAS, Clube das Mães Unidas, EPESMEL, ILECE, PROVOPAR e SOMA.

parcerias feitas com oito entidades<sup>80</sup>, somando assim quatorze unidades de atendimento para este serviço no município.

Em 2008, prosseguiram as ações da SMAS na perspectiva do SUAS, priorizando as parcerias com as entidades na prestação dos serviços socioassistenciais. Foram R\$ 7.139.433,36 os recursos executados na rede socioassistencial não governamental da Proteção Social Básica, e R\$ 3.054.469,63 executados por meio da rede não governamental da Proteção Social Especial – recursos estes oriundos do FMAS.<sup>81</sup>

No ano de 2009, segundo os dados do Relatório 2009 – SETP, foram despendidos R\$ 6.950.000,00 para a rede não governamental de PSB, e R\$ 2.473.000,00 para as entidades de PSE.

De acordo com o Balanço Anual de 2010 da SMAS, neste referido ano foram investidos enquanto subvenções sociais na rede socioassistencial da PSB, R\$ 7.975.957,26 e, na PSE, R\$ 4.299.784,60.

E para o ano de 2011, conforme informações repassadas pela gerência de gestão de convênios da SMAS, a previsão orçamentária de investimento na rede não governamental de Londrina para a PSB é de R\$ 6.768.804,00 e para a PSE, de R\$ 4.069.483,20.<sup>82</sup>

Em Londrina, a Lei Municipal n.º 9.989 de 2006 autoriza o poder executivo a destinar recursos a título de auxílios às instituições privadas sem fins lucrativos que atuam, dentre outras, na área de assistência social. Essa lei define inicialmente que a concessão do auxílio se dará nos limites das possibilidades orçamentárias e financeiras previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

As entidades não governamentais obedecem a uma série de normativas preconizados por essa Lei, dentre elas:

- prestar atendimento direto ao público, de forma gratuita e continuada, nas áreas de assistência social, saúde ou educação, de acordo com o interesse público;
- obedecer aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados pelo órgão fiscalizador;
- comprovar registro no conselho municipal pertinente à sua área de atuação;

<sup>80</sup> Casa de Maria, Casa do Bom Samaritano, Comunidade Evangélica de Libertação, Epesmel, Lar Anália Franco, NUSELON, Serviços de Obras Sociais de Londrina e Projeto Pão da Vida.

<sup>81</sup> De acordo com o **Relatório Anual da Secretaria Municipal de Assistência Social** de 2008.

<sup>82</sup> A tabela com repasse por entidade se encontra em anexo.

- apresentar o título de utilidade pública;
- aplicar e gerir os recursos repassados, em conformidade com o plano de trabalho e aplicação dos recursos, exclusivamente no cumprimento do objeto de que trata o convênio;
- propiciar, aos técnicos da Administração Municipal de Londrina, todos os meios e condições necessárias à fiscalização, à supervisão e ao acompanhamento da aplicação dos recursos;

(Lei Municipal nº. 9989/2006)

Os recursos financeiros transferidos a título de auxílios deverão ser aplicados rigorosamente aos fins a que se destinam, conforme o plano de aplicação dos recursos, os quais deverão ser previamente aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Conforme informações do Conselho Municipal de Assistência Social, são atualmente 99 entidades registradas. Apenas 29 delas possuem relação financeira com a Secretaria Municipal de Assistência Social, recebendo subvenções para a execução dos serviços dispostos no SMMA.

Eis a relação atual de entidades conveniadas, conforme os serviços:

## **PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**

### **Proteção Sociofamiliar:**

- Adevilon – Associação dos Deficientes Visuais de Londrina
- Alia – Associação Interdisciplinar de Aids
- Adefil – Associação dos Deficientes Físicos de Londrina
- AVVI – Associação Viva Vida Integral
- Epesmel – Escola Profissional e Social do Menor de Londrina
- Provopar – Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina

### **Convivência Socioeducativa**

- Abac – Associação Beneficente Amigos da Criança
- Aceb – Associação Cristã Evangelizadora Beneficente
- Ame – Associação Mãos Estendidas
- Ass – Associação Solidariedade Sempre
- Boa Esperança
- Casa do Caminho
- Cepas – Centro Profissionalizante Ágape Smith
- Cesomar – Centro Social Marista
- Guarda Mirim de Londrina
- Epesmel – Escola Profissional e Social do Menor de Londrina
- Meprovi Pequeninós – Movimento Evangélico Pró-Vida
- Pestalozzi – Escola Oficina
- Provopar – Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina

- Soma – Sociedade Mantenedora de Assistência

### **Educação Socioprofissional**

- Guarda Mirim de Londrina
- Núcleo Espírita Irmã Scheilla
- Epesmel – Escola Profissional e Social do Menor de Londrina

### **Inclusão Produtiva**

- Alia – Associação Londrinense Interdisciplinar de Aids
- Clube das Mães Unidas
- Provopar – Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina
- Instituto Eurobase

## **PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**

### **Acolhimento Institucional Adulto**

- Casa do Bom Samaritano
- Sos – Serviço de Obras Sociais de Londrina
- Pão da Vida

### **Acolhimento Institucional Infantil**

- Casa de Maria – casa lar Arte de Viver
- Lar Anália Franco
- Nuselon – Núcleo Social e Evangélico de Londrina
- Epesmel

### **Serviço de Referência e de Apoio a Habilitação e Reabilitação de Pessoas com Deficiência na Comunidade**

- Adevilon – Associação dos Deficientes Visuais de Londrina
- Adefil – Associação dos Deficientes Físicos de Londrina
- Ilice – Instituto Londrinense de Educação para Crianças Excepcionais
- Apae – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

### **Serviço Especializado de Proteção a Crianças e Adolescentes em Situação de Violência**

- Nuselon – Núcleo Social Evangélico de Londrina

### **Serviço Especializado de Acompanhamento Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade)**

- Epesmel

### **Serviço Especializado de Atenção à Pessoa em Situação de Rua**

- Epesmel

Todas as entidades supracitadas passaram pelo processo de conveniamento municipal, no qual o CMAS define os critérios de partilha do Fundo Municipal de Assistência Social e abre o chamamento – por meio de edital público – para que as entidades interessadas concorram ao financiamento do serviço.

Após o processo, o CMAS aprova os planos de trabalho apresentados pelas instituições não governamentais prestadoras de serviços socioassistenciais na Proteção Social Básica e Especial e firma o cofinanciamento dessas ações. Como proposta, as ações dessas entidades devem transitar do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos – sendo este um grande desafio a ser enfrentado.

Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços. (BRASIL, 2004)

Em Londrina, o instrumento jurídico e técnico de parcerias – TCTF – supõe a fixação de formas e processos de monitoramento e avaliação, em que se inclui a supervisão técnica, utilizada para um acompanhamento orientador e articulador dos serviços.

Iniciado na gestão de 2001 e considerando a deliberação da reunião ordinária de 21 de março de 2001, o CMAS aprovou este instrumento de Termo de Cooperação Técnica e Financeira a ser firmado entre o município de Londrina e as entidades assistenciais, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social. Tal fato se oficializou por meio da Resolução nº. 002/2001.

Inicialmente, o TCTF não incorporou uma nova forma de relação da SMAS com as entidades não governamentais da rede socioassistencial, seguindo, em linhas gerais, o modelo de convênio já anteriormente firmado entre as partes pelo Contrato de Gestão e Termo de Parceria.

A vigência do Contrato de Gestão e Termo de Parceria supracitados – bem como os primeiros anos do TCTF – se deu num período em que as grandes normatizações hoje regentes da Política de Assistência Social (PNAS/2004 – NOB/SUAS 2005) ainda não haviam sido estabelecidas. Obviamente, eles foram empregados antes da implantação do Sistema Municipal de Monitoramento e

Avaliação, o que reflete consideravelmente nas descrições dos serviços prestados por estas entidades.

Ao longo dos anos, a estrutura do TCTF foi sofrendo algumas alterações, principalmente no conteúdo de suas cláusulas. Os convênios firmados em 2006 possuem uma cláusula específica, denominada “Das Obrigações de Adequação”, uma vez que o CMAS aprovava os projetos e os respectivos planos de trabalho apresentados pelas entidades não governamentais mediante a algumas adequações, conforme a Resolução 040/2005. Através desta Cláusula, imputava-se às instituições a responsabilidade de que tais adequações fossem observadas e resolvidas dentro de um prazo estipulado.

Contida nos Termos de 2001 e 2003, a partir de 2006, retirou-se a Cláusula incumbida “Da Avaliação do Termo de Cooperação Técnica e Financeira”, que continha o seguinte teor:

O Município promoverá, de forma sistemática, a avaliação e acompanhamento no desempenho dos objetivos e resultado das ações e atividades desenvolvidas pela Instituição com vistas à efetividade no cumprimento de sua finalidade, através da supervisão, acompanhamento das ações, orientações e pareceres realizados por técnicos da área, da Secretaria Municipal de Assistência Social [...]

*Termo de Cooperação Técnica e Financeira – 2001*

Este texto foi suprimido e incluso, em 2006, no inciso III da Cláusula Sétima “Das Obrigações do Município”:

III – Realizar, de forma sistemática, o monitoramento e avaliação dos serviços prestados pela Instituição em especial quanto ao desenvolvimento dos objetivos e resultado das ações e atividades desenvolvidas pela Instituição com vistas à efetividade deste Termo.

§ 1º - O monitoramento dar-se-á pela supervisão, acompanhamento das ações, orientações e pareceres realizados por técnicos da área, da Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme roteiro definido pelo CMAS

§ 2º A Secretaria Municipal de Assistência Social fica responsável pelo monitoramento e avaliação previstos neste item III, responsabilizando-se pela indicação, por portaria, de servidor(es) da Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social responsável(eis) por esta finalidade.

*Termo de Cooperação Técnica e Financeira - 2006*

A partir do início de 2006, o processo de Convênio na Secretaria de Assistência também sofreu consideráveis alterações no que tange à influência do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação – aprovado em outubro de 2005 –

principalmente porque, a partir desta ocasião, seriam conveniados com as entidades apenas aqueles serviços dispostos no SMMA.

A proposta era clara: enquanto parâmetro oficial do município, o SMMA teve a função de tipificar os serviços. Assim, as atividades socioassistenciais desenvolvidas em Londrina deveriam estar em consonância com o referido sistema. Os TCTF's dos Convênios firmados já no início de 2006 demonstravam isso, conforme a Cláusula Segunda (Do Objeto):

Este TERMO DE COOPERACAO TÉCNICA E FINANCEIRA tem como objeto prestar apoio para o cumprimento da finalidade institucional da entidade e o cumprimento do interesse público posto nas atividades a serem desenvolvidas de acordo com a Política Nacional de Assistência Social [...] e o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação [...]

*Termo de Cooperação Técnica e Financeira – 2006*

Dessa forma, o TCTF, documento até então elaborado sem parâmetro algum para os serviços, passou, a partir de 2006, a ter no seu corpo indicações oriundas do SMMA, principalmente nas Cláusulas referentes ao *Objeto* e aos *Objetivos*. No Plano de Trabalho<sup>83</sup>, assume-se semelhante postura, sendo as alíneas referentes aos *Objetivos* do serviço retiradas do SMMA.

Sobre este Termo de Cooperação Técnica e Financeira, o mesmo se estrutura atualmente da seguinte forma<sup>84</sup> (a proposta é apresentar cada cláusula, de forma sucinta e destacando os pontos essenciais, porém, sem analisá-los):

### **CLÁUSULA PRIMEIRA – Do Objeto**

A primeira cláusula do TCTF expõe a natureza do serviço conveniado, o qual a entidade deverá prestar no período estipulada pelo convênio. Em linhas gerais, utiliza-se aqui a nomenclatura do serviço conforme disposto no Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> O plano de trabalho (art. 116 da Lei Federal 8.666/93) é a peça preparatória ao convênio, que deve definir aspectos técnicos, financeiros e operacionais sobre a execução das atividades. Deve, no mínimo, conter a descrição detalhada do objeto, metas, fases, cronograma e outros aspectos importantes ao convênio.

<sup>84</sup> Analisam-se os atuais convênios com a SMAS, cujo prazo de execução expira em 31/12/2011.

<sup>85</sup> Vamos nos utilizar de alguns trechos na íntegra do referido TCTF, como forma de melhor apresentar as cláusulas deste documento.

Este TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA tem como objetivo prestar apoio para o cumprimento da finalidade institucional da entidade para fins deste termo: **prestar atendimento socioassistencial em regime de Proteção Social Especial de MÉDIA COMPLEXIDADE: serviço de apoio social de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência na comunidade – modalidade II**, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução CNAS nº 145, de 15/10/2004, publicada no Diário Oficial da União nº 208, de 28/10/2004, e de acordo com a Política Municipal de Assistência Social e Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS através das Resoluções nº 050 e nº 051 de 03 de novembro de 2008. (*negrito nosso*)

Destaca-se também o Plano de Trabalho<sup>86</sup> Aprovado como parte integrante deste processo.

### **CLÁUSULA SEGUNDA – Dos Objetivos**

Esta parte destina-se exclusivamente a abordar os objetivos do serviço no qual a entidade irá prestar. São preconizados estes objetivos levando em consideração as descrições do SMMA acerca do serviço.

### **CLÁUSULA TERCEIRA – Da Qualificação da Instituição**

Colocam-se quais as qualificações necessárias da instituição para subscrição, repasse de recursos e continuidades do Termo.

- I – Ser pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos com o objetivo social voltado à promoção da Assistência Social, em conformidade com a Lei Federal nº 8.742, de 7/12/1993 (LOAS), e Lei Federal nº. 8.069, de 13/07/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente).
- II – Manutenção de unidade de atendimento permanente no Município de Londrina, em funcionamento regular, em especial quanto à regularidade do mandato de sua diretoria;
- III – Registro no CMAS e/ou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Londrina;
- IV – Reconhecimento do seu caráter de utilidade pública, comprovado através da respectiva Lei Municipal;
- V – Apresentação de certidões;
- VI – Declaração do representante legal da instituição (se comprometendo a uma série de afirmações legais)
- VII – Apresentação de fotocópia da licença sanitária;
- VIII – Declaração de vigência da Lei de Utilidade Pública, fornecida pela Câmara.

Fica assim instituído que a entidade deve manter, durante a vigência do Termo, todas as qualificações estipuladas nesta Cláusula, sob pena de suspensão do convênio.

---

<sup>86</sup> Modelo em anexo.

#### **CLÁUSULA QUARTA – Das Obrigações da Instituição**

Enquanto obrigação legal, a entidade também deve seguir um rol de orientações colocadas pelo poder público, dentre as quais o documento (TCTF) destaca:

- Manter os critérios de qualidade do referido serviço de acordo com o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação;
- Prestar atendimento direto ao público, gratuito e de forma continuada e ininterrupta, sendo expressamente proibida a cobrança, a qualquer título, aos usuários do serviço, em pecúnia, bens ou serviços;
- Proporcionar aos seus funcionários condições de participação em cursos de capacitação e de reciclagem profissional;
- Permitir, em qualquer tempo, ao Município, através da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Controladoria Geral do Município, e ao Conselho Municipal de Assistência Social, o monitoramento e avaliação das ações, a supervisão técnica e a fiscalização *in loco* da unidade de atendimento e dos serviços prestados, inclusive com apresentação de documentos e relatórios quando solicitados;
- Apresentar ao Município, através da Secretaria Municipal de Assistência Social mensalmente, relatório quantitativo e qualitativo do atendimento prestado;
- Manter os critérios de qualidade do serviço de acordo com o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação;
- Utilizar os instrumentos oficiais para realização do atendimento, principalmente o Sistema de Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social – IRSAS, instituído conforme Decreto Municipal nº. 1.072/2008;
- Realizar atendimento de segunda à sexta-feira com, no mínimo, 30 (trinta) horas semanais.

#### **CLÁUSULA QUINTA – Das Obrigações de Adequação**

Conforme já relatado nesta pesquisa, ao final de cada período de convênio, a GMMA em conjunto com a Gerência de Convênios, realiza a descrição circunstanciada das ações desempenhadas pelas entidades, colocando seu parecer quanto ao cumprimento ou não do objeto pactuado.

Se a entidade cumpre parcialmente as pactuações, alguns apontamentos são feitos para o novo convênio. Essas adequações são lembradas no TCTF, sendo inclusive indicada a Resolução do CMAS que trata disso.<sup>87</sup>

#### **CLÁUSULA SEXTA – Das Obrigações do Município**

Cabe ao município:

- I – Repassar mensalmente os recursos financeiros à INSTITUIÇÃO em consonância com as metas pactuadas e deliberação do CMAS, até o décimo dia útil do mês subsequente ao vencido;
- II – Analisar mensalmente a documentação apresentada pela INSTITUIÇÃO;

<sup>87</sup> Neste caso, a resolução CMAS 08/2009.

III – Realizar, de forma sistemática, o monitoramento e avaliação dos serviços prestados pela INSTITUIÇÃO, em especial quanto ao desenvolvimento dos objetivos e resultado das ações e atividades desenvolvidas pela INSTITUIÇÃO com vistas à efetividade deste Termo;

IV – Informar, através da SMAS, ao CMAS sobre o monitoramento e avaliação dos serviços prestados pela INSTITUIÇÃO;

V – Emitir, anualmente, laudo técnico sobre o cumprimento das obrigações previstas neste Termo, através das Gerências de Gestão de Monitoramento e Avaliação e de Gestão de Convênios, para fins de deliberação do CMAS e, a qualquer tempo, quando solicitado e/ou por ocasião da revisão e continuidade deste Termo.

VI – Publicar, no Jornal Oficial do Município, o extrato deste Termo, sob a responsabilidade da Secretaria de Gestão Pública.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA – Da Dotação Orçamentária**

Para efeito de transparência, esclarece-se que os recursos repassados integram previsão orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social, referentes à dotação 14.030.08.244.00176.052.33.50.43.00.00 – fonte 1000.

#### **CLÁUSULA OITAVA – Dos Recursos Financeiros**

Nesta cláusula, trata-se especificamente dos valores repassados à entidade, conforme o plano de trabalho previamente aprovado. Esclarece-se que os recursos financeiros repassados pelo Município, em decorrência deste Termo, deverão ser aplicados e geridos conforme o plano de aplicação detalhado no Plano de Trabalho, utilizados exclusivamente no cumprimento do objeto que trata a Cláusula Primeira.

#### **CLÁUSULA NONA – Da Prestação de Contas**

A instituição deverá apresentar à SMAS, mensalmente, até dez dias úteis após a liberação dos recursos previstos neste Termo, os comprovantes de recolhimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias e o relatório mensal de atividades, no prazo de 60 dias após a liberação do recurso.

Deverá também apresentar o ANEXO III (Demonstrativo da Execução das Receitas e das Despesas), que deverá ser protocolado na Controladoria Geral do Município no prazo de 60 dias, após a liberação do recurso.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA – Dos Prazos**

Estipula-se aqui o prazo de execução deste Termo, podendo ser prorrogado mediante vontade expressa das partes, após deliberação do CMAS. A vigência de cada Termo se inicia na data da assinatura e se encerra 30 (trinta) dias após o prazo da execução.

### **CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA – Das Alterações do Termo**

Torna-se público que o presente Termo poderá ser alterado a qualquer momento, mediante Termo Aditivo, desde que as referidas alterações tenham por fim atender o interesse público.

### **CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA – Da Denúncia e Rescisão**

Nesta Cláusula, esclarece-se que o presente Termo poderá ser denunciado por qualquer dos partícipes, ou rescindido, unilateralmente, pelo Município, nos casos de descumprimento de qualquer disposição deste pela entidade.

### **CLÁUSULA DÉCIMA-TERCEIRA – Do Foro**

Por fim, para promover a execução do Termo, ou dirimir eventuais dúvidas que nela possam surgir, os partícipes elegem o Foro da Comarca de Londrina.

Assinam o prefeito da municipalidade, a responsável pela pasta de Assistência Social e mais o presidente da instituição conveniada. São também convidados a assinar duas testemunhas, geralmente servidores da prefeitura de Londrina.

Em linhas gerais, essa é a descrição do processo de vinculação das entidades não governamentais ao SUAS em Londrina. O município de Londrina atravessa um momento diferenciado, em que tem movimentado consideravelmente essa relação entre as entidades e o poder público municipal. Além das adequações dispostas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Londrina se reordena à luz dos processos de municipalização dos serviços.<sup>88</sup>

Portanto a atual situação deve ser levada em conta, considerando essa nova construção dos serviços socioassistenciais sob as diretrizes da política pública e as reações da rede diante desse processo. A partir desse momento, intensifica-se o debate quanto ao papel do Estado na condução da política e aos limites de atuação da rede não governamental na prestação do serviço socioassistencial.

---

<sup>88</sup> Como já comentado, embora o SMMA 2008 – nosso objeto de análise – tenha sido introduzido na rede socioassistencial num período anterior à Tipificação, os reflexos desse documento de padronização nacional ecoam significativamente nas entidades não governamentais hoje, gerando significativos conflitos entre essa rede não governamental e o órgão gestor municipal. Por isso, a atual situação deve ser levada em conta, considerando as reações da rede diante desse processo, que repercutem significativamente na fala dos entrevistados.

Como tratado inicialmente aqui, as entidades londrinenses – em sua grande maioria – desempenham uma função social na cidade por décadas. É considerada para essa prática um rol de concepções ideológicas, dentre as quais se destaca o aspecto vocacional das ações – muitas delas são oriundas do catolicismo, protestantismo e também do espiritismo.

Ao se vincularem à proposta do SUAS, as entidades acabam por “abrir mão” de uma série de valores institucionais por elas seguidas há muitos anos, dentre os quais podemos citar a caridade e a filantropia. É indispensável essa transição para a esfera pública, considerando a necessidade de incorporação e adesão aos preceitos governamentais.

### 3.2 COMPREENSÕES DO SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM LONDRINA: A VISÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO GOVERNAMENTAL SOBRE ESSE PROCESSO

#### 3.2.1 Caracterização dos Entrevistados

Nossa pesquisa de campo abrange um universo de 10 entrevistados, oriundos de cinco instituições socioassistenciais conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, no período que compreende esta dissertação. Buscando preservar o sigilo, não divulgaremos o nome das entidades participantes da pesquisa, porém cabe ao leitor considerar a caracterização de toda a rede não governamental de Londrina, feita no item 3.1 desta pesquisa.

Obedecendo à atual organização dos serviços socioassistenciais no município – conforme disposto nas páginas 120-122 deste trabalho – o universo da pesquisa, a partir dos critérios definidos, congregou-se em um conjunto que corresponde a 20% do universo total. De cada entidade selecionada, foram entrevistados: um técnico e um componente da coordenação/diretoria que conheça o SMMA.

Por entender que a questão gênero não influi na análise das falas e buscando manter o sigilo sobre a identidade de cada um que contribuiu, a

identificação se dará por ‘entrevistado técnico’ e ‘entrevistado diretoria’,<sup>89</sup> considerando de 1 a 5 a diferenciação entre eles, conforme a caracterização abaixo:<sup>90</sup>

**Entrevistado Técnico 1 (ET1)** – Assistente social. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social básica. Está na instituição há três anos.

**Entrevistado Diretoria 1 (ED1)** – Vice-presidente. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social básica. Está na instituição há três anos, porém tem histórico de engajamento com a causa social, trabalhando em outras instituições, desde a década de 1980.

**Entrevistado Técnico 2 (ET2)** – Assistente social. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social especial (alta complexidade). Está na instituição há 17 anos.

**Entrevistado Diretoria 2 (ED2)** – Presidente. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social especial (alta complexidade). Está na instituição desde a fundação (década de 1980), antes atuou em outras instituições.

**Entrevistado Técnico 3 (ET3)** – Assistente social. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social básica, desde 2007.

**Entrevistado Diretoria 3 (ED3)** – Diretor pedagógico. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social básica, desde 2007. Anteriormente trabalhou em outras unidades da instituição.

**Entrevistado Técnico 4 (ET4)** – Assistente social. Atua há 12 anos em entidade prestadora de serviço na proteção social especial (média e alta complexidade).

**Entrevistado Diretoria 4 (ED4)** – Coordenador geral. Possui formação em psicologia e atua em entidade prestadora de serviço na proteção social especial (média e alta complexidade). Está na instituição há 17 anos e já presidiu o CMDCA durante uma gestão.

**Entrevistado Técnico 5 (ET5)** – Assistente social. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social básica, desde 2008. Anteriormente trabalhou em outra entidade, também conveniada com a SMAS.

---

<sup>89</sup> Consideramos relevante a distinção entre entrevistado “técnico” ou “diretor”, de modo a facilitar ao leitor o acompanhamento das falas, de acordo com o cargo dentro da instituição.

<sup>90</sup> A atribuição de 1-5 observa a ordem de realização das entrevistas.

**Entrevistado Diretoria 5 (ED5)** – Presidente. Atua em entidade prestadora de serviço na proteção social básica, desde 1996. Foi presidente do CMAS durante uma gestão.

### 3.2.2 Análise das Temáticas

Este estudo busca atingir seu objetivo a partir da compreensão dos seguintes eixos de análise: 1- Compreensão da política de assistência social e do sistema único de assistência social; 2- Compreensão do processo de implantação do sistema de monitoramento e avaliação em Londrina; 3- Indicadores de avaliação e sua importância no processo avaliatório; 4- Aspectos positivos e negativos do SMMA e o processo de monitoramento e avaliação ao longo das gestões; e, por fim, 5- O papel do CMAS no processo de avaliação das entidades.

A compreensão dos sujeitos da pesquisa em relação ao eixo 1, é fundante para o desvendamento dos aspectos concernentes aos demais eixos que, tocam, mais especificamente o objeto desta pesquisa. Pois, ao se colocarem quanto aos conceitos que sustentam a política de assistência social – tais como: superação da visão clientelista, assistencialista e filantrópica por uma perspectiva pautada no direito do usuário; profissionalização das ações; qualificação dos serviços; definição das atribuições – permitem a análise do sistema, sob a lógica da incorporação de seus princípios fundantes, que rebaterá necessariamente na compreensão quanto ao SMMA.

As entrevistas ocorreram em local definido pelo entrevistado, durando em média 35 minutos cada. Houve interesse das entidades em participar, pois nenhum convite foi recusado por qualquer que fosse o motivo.

Esforçamo-nos, nestas entrevistas, pela aproximação à realidade sobre a qual pesquisamos, estabelecendo importante interação com os “atores” que moldam todo esse contexto. Cada fala serviu de matéria-prima para a análise, fornecendo informações pertinentes ao objeto da pesquisa e enriquecendo a compreensão dessa realidade.

### 3.2.2.1 Compreensão da política de assistência social e do SUAS

Inaugurada com a Constituição Federal de 1988, a proposta da seguridade social na criação de uma política pública de assistência social ecoou de modo significativo, na sociedade brasileira. Houve uma considerável caminhada teórica e política para que se chegasse ao patamar que hoje o país vivencia, sendo destacadas a elaboração e sanção da LOAS e a implantação da Política Nacional de Assistência Social em 2004.

É inegável todo o histórico das ações assistenciais realizadas no Brasil, no período anterior à CF-88. Foram décadas marcadas pela não primazia do Estado em tais ações, momento em que os problemas sociais se agravaram consideravelmente<sup>91</sup>, e outros agentes foram necessários no processo de atendimento às demandas sociais de nossa sociedade. Em especial, coube às organizações da sociedade civil conduzir os trabalhos de auxílio aos necessitados, de modo a minimizar os efeitos da pobreza na população.

A partir da proposta inaugurada pela Constituição Federal, em 1988, e complementada pela instauração da LOAS, efetivou-se o processo de composição da Assistência Social enquanto uma política pública. O Estado passou a assumir a primazia de responsabilidade na condução das ações socioassistenciais, contando com a parceria da rede socioassistencial não governamental.

Com as regulações no âmbito da assistência social, em especial todo o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social, grande parte dessa rede não governamental vivenciou o processo de mudança no campo socioassistencial brasileiro, precisando se adequar ao novo reordenamento.

Londrina iniciou, em 1993, a gestão da política sob a perspectiva da seguridade social, conforme a CF-88 propõe. Isso se oficializou com a criação de seu órgão gestor e a institucionalização do CMAS e da conferência da assistência social, enquanto espaços de participação e deliberação. De lá para cá, o município segue acompanhando as diretrizes federais, em especial aquelas dispostas na PNAS/2004 e NOB/SUAS.

---

<sup>91</sup> Com o fim da escravidão no Brasil e a introdução do trabalho assalariado livre, acentuaram-se os princípios do liberalismo, e tornou-se mais intensa a presença na rua de órfãos, vagabundos, delinquentes, escravos e até de migrantes (MESTRINER, 2001).

É evidente que a rede não governamental ligada ao poder público participa desse processo e sente as mudanças provocadas pelas novas legislações, na área socioassistencial. Algumas entidades se adequaram à nova proposta; e outras, até os dias atuais, permanecem resistentes a essa vinculação com o SUAS.

Nesse sentido, num primeiro momento, compreende-se ser mister, nesta pesquisa, considerar a concepção das entidades não governamentais acerca da política de assistência social no país, atentando às reais transformações que esta trouxe ao campo socioassistencial brasileiro.

Questionamos com os entrevistados sobre a implantação do SUAS no território nacional e pautamos as análises das respostas em tópicos, de acordo com os pressupostos levantados pelos sujeitos.

Em linhas gerais, o SUAS foi reconhecido de forma positiva pelos entrevistados. Alguns pontos se destacam nessa nova política, conforme suas compreensões:

#### **a) Superação da visão clientelista, assistencialista e filantrópica por uma perspectiva pautada no direito do usuário**

A grande maioria dos entrevistados fez questão de apontar para a renovação da visão sobre a política pública de assistência social, sobretudo fazendo a transposição da caridade e do assistencialismo para o direito.

Basta ver que as entidades entrevistadas, em sua maioria, estão atuando neste campo desde o período anterior às propostas da CF-88, claramente para estes sujeitos, superar a visão do favor e da caridade para instituir a perspectiva do direito social na prática socioassistencial pode ser considerada uma mudança favorável, que a nova configuração da política de assistência social trouxe.

*Eu acredito que hoje a instituição em que atuo, está num patamar bem diferente da questão de estar acompanhando esta política, a transformação, todo esse processo de implantação do SUAS. É claro que ainda existem alguns resquícios filantrópicos, mas isso vem sendo superado gradativamente. (E.T.1)*

*Houve uma mudança muito significativa. Meu histórico na política de assistência é de município pequeno onde imperava o assistencialismo, e a atual experiência da política em Londrina nos mostra algo diferente. (E.T.3)*

*Eu acho que a implantação do SUAS tem sido um processo extremamente importante, trouxe para a assistência social o conceito do direito do cidadão [...] eu acho que o SUAS trouxe a organização dessa atenção às pessoas, ajuda a gente a pensar que o cidadão tem direito, que ninguém está fazendo favor para ele, que ele precisa acessar os serviços, os benefícios, e acessar e ser bem atendido, e com um serviço de qualidade que realmente o atenda. (E.D.4)*

*Assistência social hoje é um direito. O poder público tem a parte dele e a sociedade tem sua parcela também de contribuição. É um conjunto para que as pessoas tenham o acesso a esse direito. (E.T.5)*

*Me agrada no SUAS a evolução, o crescimento e as mudanças que o SUAS trouxe ao campo socioassistencial, em especial trazer a assistência ao campo do direito não mais sendo considerado uma benesse. [...] Eu acho que a visão de uma política de direito, direito do cidadão, a questão de acesso dos usuários à política, aos serviços, e elas saberem que estão acessando algo que lhes é de direito, que lá não tem ninguém fazendo favor, que não tem ninguém fazendo benefício por voto, que esse usuário pode estar sendo atendido ali, que é seu direito. (E.D.5)*

Os entrevistados falaram da relação do SUAS com o direito social, tanto do ponto de vista da superação da filantropia, prática que figura no campo privado, como na superação do modelo assistencialista, o qual pode também contaminar a esfera pública. Além disso, os depoimentos reconheceram que o marco da mudança também pode ser identificado pelo reconhecimento do direito e da cidadania em contraponto à política do favor.

A prática assistencialista, constituída de ações voltadas à pobreza, existe desde as origens das sociedades modernas, associada ao trabalho filantrópico, voluntário e espontâneo. Sempre esteve presente no meio social, assumida com o paternalismo e baseada na benemerência e caridade, marginalizando quem dela necessitasse e negando às camadas mais pobres da população sua condição de cidadania.

De fato, com a instauração da política de assistência social a partir da CF-88 (arts. 203 e 204), o país experimentou o início de um processo de redefinição no campo socioassistencial, com destaque à introdução do conceito da seguridade social. Dessa forma, propôs-se a superação do clientelismo e da filantropia, avançando na consolidação desta enquanto política pública de direito de

cidadania. Rompeu-se com a prática de ajudas parciais e fragmentas, a caminho dos direitos assegurados de forma integral, baseados em padrões de qualidade. De fato, conforme Yasbek (1993, p. 54) aponta, a inclusão da assistência social na seguridade brasileira traz a questão para o campo dos direitos, na perspectiva da seguridade social.

A partir de 1988, houve a inauguração das transformações e redefinições do perfil da política de assistência no país (RAICHELES, 2000). Considerando que por anos a assistência social no Brasil “*se desenvolveu no campo da solidariedade, da filantropia, da benevolência e da caridade*” (MESTRINER, 2001), aspectos distantes daqueles que a nova política nacional de assistência – baseada numa perspectiva de seguridade social – difunde nos seus preceitos.

O ‘entrevistado técnico 1’ compreende que, após a implantação do SUAS, as instituições em geral alteraram consideravelmente seu modo de atuação. Segundo o entrevistado, a entidade na qual exerce sua atividade apresentou grande capacidade de renovação, buscando-se adequar ao novo modelo de política proposto. Obviamente esse movimento não foi simples e não ocorreu da noite para o dia. Mas interessa aqui, na fala desse técnico, que de fato houve significativas alterações nas ações da instituição, ou até mesmo na mentalidade de quem a conduz, priorizando dessa forma a execução do serviço numa perspectiva de direito ao cidadão usuário da política.

E ainda segundo sua visão, é inegável que permaneçam resquícios desse período anterior, no qual as ações de atendimento à população usuária do serviço eram encaradas de forma contrária ao direito. No entanto, a proposta interna da entidade é que isso seja ainda superado ao passar dos anos, como fica muito evidente em sua fala.

Em especial, por serem oriundas de organismos ligados a diferentes credos religiosos que professam o bem ao outro, as instituições historicamente trazem consigo grande carga pautada nessa concepção. Ou seja, analisando melhor esse passado – não tão distante – observa-se que tais ações estavam sempre atreladas à filantropia e benemerência ou, nas palavras de Sposati *et al.* (2003, p. 42), eram compreendidas enquanto “*um gesto de benevolência e caridade para com próximo*”.

A filantropia (palavra originária do grego: *philos*, significa amor e *antropos*, homem) relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela

humanidade. Constitui-se pois – no campo filosófico, moral, dos valores – como o altruísmo e a comisseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação (MESTRINER, 2001, p. 14-15). A benemerência, por sua vez, está ligada historicamente às ajudas em formas de esmolas e auxílios (materiais ou morais), ligada à caridade cristã desenvolvida pela nobreza desde a Idade Média. (MESTRINER, 2001, p. 15)

Enfim, por algumas décadas, essas concepções impulsionaram o desenvolvimento de tais ações no campo assistencial. Envolveram, especialmente, um calor ideológico por parte de quem o conduzia e exigiram, na maioria dos casos, apenas essa “boa vontade e amor ao próximo”.

Em Londrina, sob a égide da Secretaria e do Conselho Municipal de Assistência Social, as instituições da rede não governamental passaram por um processo de alteração na forma de direção de suas ações. Tão logo a política de assistência se instaurou no município, dando importante destaque à criação e implantação do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação – em 2005, uma nova organização da política é posta para a rede socioassistencial, inclusive a não governamental.

Coube então a essas instituições não governamentais a adequação às normas e orientações dispostas pelo comando único da política no município de Londrina. É prerrogativa constante a mudança da mentalidade pautada num atendimento que não aquele do direito. Deve-se considerar que, por anos a assistência social no Brasil se desenvolveu de forma assistencialista<sup>92</sup>, um aspecto distante daquele que a nova política nacional de assistência difunde nos seus princípios organizativos.

Essa adequação ocorreu na lógica de organização da política de assistência social, que prevê a disposição dos serviços socioassistenciais no âmbito da proteção social básica e/ou especial. Também ocorreu a classificação do serviço, de acordo com sua forma de atuação, obedecendo sempre a perspectiva do atendimento pautado no direito do cidadão.

Mas, além disso, essa adequação aconteceu no sentido de que muitos serviços passaram a não mais ser confundidos como pertencentes à

---

<sup>92</sup> Aldaíza Sposati (no texto “Assistência x Assistencialismo x Assistência Social” - Junho/1994) define o assistencialismo como o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. Este é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor.

assistência social, saindo de seu escopo e sendo remanejados a outra política pública, de acordo com sua prioridade de atuação. Foi o caso dos centros de educação infantil (Creches), que passaram a ser enquadrados no rol de serviços pertencentes à política educacional.

Os marcos legais da atual política de assistência social propõem a superação do clientelismo e da filantropia, avançando na consolidação desta enquanto política pública de direito de cidadania, na perspectiva da seguridade social.

Compreende-se que esse novo enfoque da política de assistência social substitui, em tese, aquela visão centrada na caridade, no favor e no assistencialismo. Porém, muito embora esse discurso do direito tenha adquirido força em municípios nos quais as prerrogativas do SUAS estão em vigência (e Londrina é um exemplo), percebe-se ainda que questões arraigadas de tempos anteriores a esses mantêm-se fortes. Mesmo havendo a incorporação de tal discurso, a prática filantrópica conserva vigorosos traços na rotina de muitas entidades (principalmente aquelas históricas, cuja fundação precede à PNAS).

*As pessoas falam que estão no processo novo, mas muitas estão ainda naquelas ações anteriores ao SUAS. Devem gradativamente superar essa visão da filantropia. Eu acredito que algumas instituições, nem todas, aquelas que estão se adequando à política, elas já estão num patamar não da filantropia mais. Mas há aquelas que ainda estão resistentes a essa questão, elas estão ainda no campo da filantropia. Com certeza. Com ações de caridade ainda. (E.T.1)*

Segundo o próprio entrevistado sugere, a perspectiva do direito posta na dimensão da seguridade social ainda é pouco entendida por muitos que trabalham nessas instituições. Um grande número delas permanecem “resistentes” a essa nova visão, atuando sob a ótica da caridade, com ações que, em sua essência, são exclusivamente benevolentes e filantrópicas.

Os marcos legais já citados propõem um novo olhar, uma nova perspectiva. Entidades não governamentais que viveram e trabalharam sob essa realidade da caridade por décadas se encontram diante de alguns muitos dilemas na sua forma de atuação.

Porém é inegável que o SUAS trouxe o debate acerca dos direitos sociais, induzindo as entidades vinculadas à política a refletirem essas questões em seu cotidiano de trabalho.

## **b) Profissionalização das ações socioassistenciais**

Prosseguindo a análise, outro aspecto apontado como um indicador de mudança na política de assistência social, a partir do SUAS, em Londrina, foi a profissionalização da rede. Este ponto foi abordado como aspecto positivo, no entanto houve posicionamentos que questionaram o custo dessa medida em relação aos valores de repasse dos convênios.

*Aqui, em Londrina, mudou muito. A gente passou a profissionalizar as ações, profissionalizar todo o trabalho. Então, a partir do SUAS, eu lembro que participei muito de algumas conferências e seminários, a gente vê um norte na profissionalização da política. Porque até então a gente tinha dificuldade e continua tendo ainda; mas hoje a gente consegue ver melhor e trabalhar melhor, a partir da implantação do SUAS. (E.T.2)*

*Ter diretrizes é muito importante, profissionalizar também é muito importante. (E.D.1)*

*O SUAS vem realmente para profissionalizar esse campo no país. Tem trazido muitas mudanças, principalmente com relação ao terceiro setor.[...] A história da assistência social vem de uma questão de filantropia, e o amadorismo vem junto com isso, e o SUAS vem justamente superar. É um grande avanço para a assistência social no sentido de profissionalizar. (E.T.4)*

*O SUAS contribui muito. Quando eu cheguei nessa entidade, por exemplo, não havia funcionários, apenas voluntários tocavam o serviço. Então acaba que essas regras que o SUAS determina, vem para profissionalizar as ações, que até então eram muito pautadas na caridade e filantropia. (E.T.4)*

Historicamente a assistência social, por se desenvolver no campo da filantropia, estabeleceu forte associação ao trabalho voluntário. As entidades ou os grupos assistenciais, fundados no período anterior à instauração da LOAS no país, desenvolviam suas ações a partir de um trabalho voluntário. Para muitos, até os dias atuais, a assistência social carrega esta associação.

No entanto, a partir da implantação do SUAS no território nacional, inicia-se a discussão mais aprofundada concernente à profissionalização do trabalho socioassistencial – seja ele executado pela rede governamental ou pela rede privada vinculada às diretrizes da política. Institui-se um amplo amparo técnico e legal, que visa garantir o melhor resultado dessas ações.

O estabelecimento de uma Norma Operacional Básica de recursos humanos, em 2006, delinea os principais pontos da gestão pública do trabalhador da assistência social; propõe mecanismos reguladores da relação entre gestores, trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, assim como apresenta diretrizes para a política de gestão do trabalho.

Integra também a proposta de profissionalização da assistência social, por meio da NOB-RH/SUAS, uma política de capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área – de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente.

Haja vista a implantação da política, as entidades socioassistenciais em Londrina se adequam às diretrizes do SUAS e iniciaram o debate acerca de questões outrora não discutidas, tais como: a perspectiva do direito do usuário e a incorporação de um caráter profissional às suas ações.

Participante de todo o processo de reordenamento da assistência social no município de Londrina, o 'entrevistado técnico 2' faz menção às mudanças na década de 1990, seguindo as proposições da CF-88 e posteriormente as da LOAS. O município se destaca no cenário nacional, no âmbito da assistência social, com a criação e implementação da então "Secretaria Municipal de Ação Social".

Nesse período, houve a consolidação da política municipal por meio da criação da Conferência Municipal como o fórum máximo de discussão, avaliação e deliberação; do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal para a destinação e repasse dos recursos. É também considerada outra importante conquista a regulamentação do percentual de 5% do orçamento geral do município para implantar a Política Municipal de Assistência Social, garantindo assim recursos necessários para seu processo de execução.

Não foi um processo simples estabelecer as diretrizes nacionais no âmbito do município, sendo necessária muita luta e vontade política. Porém todos esses acontecimentos contribuíram para a efetivação da política de assistência social em Londrina e a profissionalização de seus serviços.

Esse fato foi comentado pelo entrevistado (E.T.2), que vivenciou o efervescer desse período, sendo que toda rede socioassistencial não governamental também esteve envolvida. Até 1992, praticamente todos os serviços de assistência

social eram desenvolvidos por aproximadamente 100 entidades sociais filantrópicas, nas áreas de creches, abrigos, internatos, albergues, asilos e profissionalização para adolescentes (LOPES, 1999, p.120). Assim, destaca-se a importância da criação do órgão gestor da assistência social no município, para regulamentar esta prestação de serviços e profissionalizar as ações.

*Aqui em Londrina mudou muito. A gente passou a profissionalizar as ações, profissionalizar todo o trabalho. [...] Porque até então a gente tinha dificuldade, e continua tendo ainda, mas hoje a gente consegue ver melhor e trabalhar melhor, a partir da implantação do SUAS. (E.T.2)*

O entrevistado relata a dificuldade do trabalho no período anterior a 1992. Até a implantação do órgão gestor da Assistência em Londrina (1993), a relação estabelecida entre o governo municipal e as instituições não governamentais atuantes na área socioassistencial constituía-se, essencialmente, em acordos verbais firmados entre prefeitos e os presidentes das instituições. Além disso, os recursos financeiros eram divididos sem nenhum critério técnico; também não havia nenhuma ação continuada dessa prestação de serviço (SILVA, 2005, p. 64). Isso inviabilizou por anos uma efetiva relação de parceria entre o poder público e a iniciativa privada.

No entanto a profissionalização das ações também acaba por ser onerosa às entidades, considerando a necessidade em se contratar equipes para atuação e adequação de estrutura – espaços físicos e materiais. Curiosamente o ‘entrevistado diretoria 2’ tratou a questão da profissionalização do serviço de uma forma negativa. Para ele, o excesso de cobrança nessa área acabou, de certa forma, por atrapalhar a condução do serviço nas instituições.

*A política profissionalizou demais! Eu falo que é mais pra dar emprego pra assistente social, psicólogo e para os educadores. É pra dar emprego, porque tem muito desempregado, Profissionalizou demais e as ONG's não têm recursos para manter isso. (E.D.2)*

Aqui se percebe que o ‘entrevistado diretoria 2’, por atuar diretamente na gestão da entidade, refere-se de modo crítico às despesas que tal processo de profissionalização provoca na administração. Ou seja, talvez ele não negue a eficácia dessa profissionalização, mas não faz questão de mencionar tal fato, apenas se reportou ao oneroso encargo que tal processo demanda para quem conduz uma entidade privada.

No caso das entidades conveniadas com a SMAS, o recurso financeiro repassado pelo poder público integra a previsão orçamentária do fundo municipal de assistência social e se configura como subvenção, exigindo-se que a entidade conveniada coopere nesse processo com a contrapartida do gasto total do serviço. Porém muitas entidades negam a se dispor de condições financeiras para tal, como outro “entrevistado diretor 1” também afirma:

*Se as instituições tivessem condições para contratar, todas contratariam! Elas [entidades] não estão se negando a contratar [...] Falta sensibilidade [do poder público] por conta dessa realidade financeira [das instituições] (E.D.1)*

Dessa forma o entrevistado defende o trabalho dos voluntários dentro da instituição. Ele menciona que a interferência do poder público atrapalhou consideravelmente o trabalho dos voluntários nas instituições socioassistenciais.

*Os voluntários que participavam, se afastaram, principalmente porque as interferências do governo estão atrapalhando o trabalho deles. [...] O governo [Estado] está querendo estatizar tudo, mas eles não têm perna pra isso. Eles querem exigir situações que eles não têm o comando, então quem não tem o comando não pode estar exigindo muito. E o que eu percebo é que a coisa está muito engessada (E.D.1)*

Como proposta de garantir a continuidade dos serviços, sem prejuízo aos usuários da política, instituiu-se, nas instituições vinculadas ao SUAS, a necessidade de quadro de funcionários efetivos. Dessa forma, priorizam-se a profissionalização e a qualidade do atendimento, uma vez que historicamente as ações da rede não governamental, no âmbito social, carregaram esse estigma do trabalho filantrópico, voluntário e solidário.

Para o poder público é de fato desafiador direcionar as entidades conveniadas a constituir quadros efetivos de profissionais nas mais variadas áreas e funções, visto que o valor repassado pelo convênio tem caráter subsidiário, necessitando a contrapartida da instituição. Em contraponto, a fala do entrevistado não relata a realidade dos fatos, haja vista que, mesmo após a implantação do SUAS, persiste a proposta de parceria do governo com as entidades, não sendo direcionamento a completa estatização do serviço referente a esta política.

Com relação aos trabalhadores do SUAS, o “entrevistado diretoria 5” os entende como pilares da execução eficaz da política no território nacional e tece críticas ao que ele considera como uma desvalorização destes profissionais.

*Agora, para mim, pra essa política realmente obter sucesso, deve ter investimento em recursos humanos. Hoje, pra mim, a deficiência do SUAS não é nem no recursos [financeiro] e sim na desvalorização do RH. Só assim efetivará sua prerrogativa de ser uma política de direito ao usuário. (E.D.5)*

A proposta de aprimoramento da ação, por meio da profissionalização do serviço é elemento imprescindível para a condução da política. Entretanto, transforma-se num desafio intenso à medida que exige investimento (seja no âmbito público, seja no privado). Impor metas e diretrizes para o aprimoramento da política no país é extremamente necessário; no entanto, carecem de efetivação e dependem de decisões políticas para serem implementadas, assim como de investimentos públicos.

Como a própria NOB-RH/SUAS traz em seu texto, para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/20004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende em grande parte da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

É necessário garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS, o fim da terceirização e a garantia da educação e capacitação permanente dos trabalhadores.<sup>93</sup>

Nesse intuito, determinações legais surgem, garantindo a profissionalização dessas ações. O CNAS em reunião ordinária, realizada nos dias 14 e 16 de junho de 2011, aprovou a resolução nº. 17, que, em linhas gerais institui a obrigatoriedade de equipes de referência para atuação, a saber: PSB – Assistente Social e Psicólogo; PSE Média Complexidade – Assistente Social, Psicólogo e Advogado; PSE Alta Complexidade – Assistente Social e Psicólogo.<sup>94</sup> A proposta

---

<sup>93</sup> A Política Nacional de Capacitação dos trabalhadores do SUAS é fundada nos princípios da educação permanente, que promove a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais. (NOB-RH/SUAS, 2006)

<sup>94</sup> Com essa normatização, fica definido também que advogados, administradores, antropólogos, contadores, economistas, economistas domésticos, pedagogos, sociólogos e terapeutas ocupacionais poderão comportar a equipe de gestão do SUAS. Por sua vez, profissionais formados em antropologia, economia doméstica, pedagogia, ciências sociais, terapia ocupacional e musicoterapia são categorias que poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais.

municipal do SMMA, em Londrina, trata a questão da garantia de equipes mínimas e estruturas físicas e materiais suficientes para a execução do trabalho técnico.<sup>95</sup>

De 2006 a 2010, o número de trabalhadores do SUAS saltou de 140 mil para 220 mil, uma elevação de 57%. Esses números resultam de comparação dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2006, e do Censo SUAS, realizado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2010. Parte desses profissionais atua nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que hoje somam 7,6 mil em todas as cidades, e, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que totalizam 2,2 mil. (BRASIL, 2006; BRASIL, 2011)

Evidentemente, com essa alteração no número de trabalhadores em um curto espaço de tempo, muitos adentram na política sem os devidos conhecimentos acerca da área, não contribuindo para a execução eficaz do SUAS. Dessa forma, legitima-se uma política de capacitação contínua desses trabalhadores, tendo como proposta a profissionalização das ações e, conseqüentemente, a qualidade do serviço.

A aferição de qualidade nos serviços passa, necessariamente, pelo desempenho qualitativo e quantitativo dos trabalhadores. Conhecer bem o trabalho que precisa ser desenvolvido diante das situações apresentadas mostra o compromisso dos profissionais com a qualidade do serviço. E atentar ao número de trabalhadores, representa o nível de preocupação do poder público à política.

As significativas diferenças entre as proteções básica e especial requerem conhecimentos específicos por parte dos trabalhadores acerca de cada proteção. Isso demanda investimento, mas é necessário para o desenvolvimento do SUAS no país.

Dessa forma, é inegável a contribuição estrutural do SUAS para o debate acerca da profissionalização dos serviços socioassistenciais no território nacional. A proposta de valorização do planejamento das ações, das equipes técnicas mínimas, de estrutura física, dos recursos materiais, das metodologias de trabalho, do monitoramento e avaliação das atividades demonstra que a política de

---

<sup>95</sup> Quanto à visão dos entrevistados acerca da profissionalização instaurada pela implantação do SMMA em Londrina, discorreremos no eixo a seguir - **Compreensão do processo de implantação do SMMA em Londrina.**

assistência social supera aquela concepção amadora do trato com os usuários e atinge um patamar em que o caráter profissional das ações é essencial.

### **c) Qualificação dos serviços executados no âmbito socioassistencial**

Essa profissionalização estabelecida pelo SUAS trouxe, conseqüentemente, a qualificação dos serviços executados pela política, fato destacado pelos entrevistados no que tange aos avanços do SUAS.

*Houve uma mudança muito significativa. [...] o serviço que é desenvolvido também enquanto uma política e não é mais um trabalho assistencial [de ajuda sem continuidade] ou um trabalho voluntário. (E.T.3)*

*O SUAS contribui em muito para qualificar o serviço. Quando eu cheguei nessa entidade, por exemplo, não havia funcionários, apenas voluntários tocavam o serviço. Então acaba que essas regras que o SUAS determina, vêm para profissionalizar as ações, que até então eram muito pautadas na caridade e filantropia. (E.T.4)*

*Antigamente eram muito mais latentes as entidades que atuavam pela boa vontade apenas e davam a impressão de que o que era feito para as pessoas pobres, era apenas um favor e poderia ser feito de qualquer jeito. Antes não era necessário ter um quadro mínimo de RH, podia se utilizar apenas de voluntários... poderia utilizar antes de pessoal sem qualificação para atuar na área. Então hoje, pode-se dizer que o serviço socioassistencial está se qualificando. (E.D.3)*

Os entrevistados tratam com clareza a intrínseca relação entre a qualificação dos serviços e a profissionalização. Associam o trabalho voluntário ao amadorismo nas ações, principalmente se considerarmos a instabilidade do vínculo dos voluntários com as instituições e o despreparo de alguns destes para a função.

A instituição de mecanismos de monitoramento e avaliação na política de assistência social pressupõe a preocupação em garantir serviços qualificados à parcela da população que dela necessitar.

Rompendo com a proposta histórica de que os serviços socioassistenciais uma vez destinados a pobres, poderiam ser feitos sem qualquer preocupação qualitativa, o SUAS segue os princípios da LOAS no que concerne ao respeito do direito à serviços de qualidade.

Mais especificamente em Londrina, como proposta de aprimoramento da gestão da assistência social e efetivação dos direitos dos usuários, o SMMA traz no escopo da sua discussão importantes apontamentos acerca da profissionalização do serviço socioassistencial, indicando inclusive o corpo técnico necessário para cada serviço.<sup>96</sup>

Essa qualificação implica também na garantia da continuidade dos serviços, que, após a LOAS, se constituem em atividades continuadas e planejadas destinadas a garantir ao cidadão suas necessidades básicas e a melhoria de suas condições de vida.

Implica também na ampliação da cobertura de determinados serviços ofertados pelo SUAS. Isso demanda esforço da gestão no sentido de promover a oferta dos serviços em quantidade e qualidade compatíveis às necessidades dos cidadãos, tal como o 'entrevistado diretoria 4' salientou:

*Então eu vi sempre o SUAS como um progresso na área da infância – onde atuo – acho que a gente cresceu bastante: na organização dos serviços, na questão da cobertura, olhando a área da infância e tentando sempre ampliar a cobertura para as crianças que realmente precisem. Então eu acho que é extremamente importante. (E.D.4)*

*A constância que nós temos na oferta de serviços, o aumento de cobertura... isso pra mim é algo importante e que mudou após a implantação do SUAS. (E.D.4)*

A qualificação dos serviços socioassistenciais passa pela qualidade da oferta dos serviços, que implica a qualidade do trabalho social realizado. É sensível ao envolvimento dos trabalhadores, sendo que destes depende também a boa qualidade do serviço prestado.

E a avaliação sistemática e contínua, com a participação dos diferentes atores envolvidos – usuários, trabalhadores, gestores, parceiros – é uma condição prévia para a melhoria da qualidade dos serviços.

A consolidação do SUAS, na perspectiva da qualificação dos serviços socioassistenciais é uma tarefa desafiadora de gestores, conselheiros e trabalhadores da política, para a garantia de direitos e o desenvolvimento da autonomia e, conseqüentemente, do protagonismo dos usuários. Deve ser fundada

---

<sup>96</sup> Discutiremos melhor acerca do SMMA de Londrina no eixo a seguir.

nos valores da liberdade, democracia, justiça e igualdade social, nos marcos da PNAS 2004.

#### **d) Definição das atribuições da política de assistência social**

Outro apontamento feito pelos entrevistados se referindo ao SUAS consiste no clareamento das ações referentes à assistência social. Isso acontece à medida que se definem as competências sobre o que é atribuição da política de assistência social (distinguindo a contribuição da assistência social no sistema de seguridade social brasileiro), assim como na definição dos papéis do Estado e da sociedade civil organizada.

*E essas mudanças se deram na qualidade do trabalho, na definição do que é competência do poder público, das instituições, de clarear mesmo o trabalho que é desenvolvido [...]*  
**(E.T.3)**

*Houve uma consolidação do trabalho, e a política de assistência foi assumindo até a questão de financiamento do serviço. Aí a gente começou a entender a configuração desse serviço... “este serviço está dentro dessa política, dentro desse nível de proteção”. Essa organização por níveis de proteção e complexidade nos fez entender onde nosso serviço estava enquadrado. As coisas foram se definindo de uma forma que lá na ponta, para quem estava atendendo, isso dava muita diferença.* **(E.D.4)**

*[...] ter diretrizes é muito importante.* **(E.D.1)**

*Com o passar do tempo, com a ajuda do SMMA, inclusive, as coisas foram se definindo e sendo esclarecidas para os trabalhadores, principalmente.* **(E.D.4)**

*Com certeza a implantação do SUAS é uma vitória! As ações antes até tinham algum tipo de direcionamentos; mas, a partir do SUAS, as coisas ficaram mais claras. Organizou! Foi um ganho muito grande.*

*Em 2001, quando atuei como assistente social em um município pequeno, as ações todas eram tidas como pertencentes à política de assistência social. Com o SUAS, isso ficou mais claro, definiu-se melhor o que compete à assistência social. [...]. Para mim, o SUAS veio para direcionar, organizar. Ainda, é claro, tem muito coisa para ser adequada, mas é um processo longo mesmo.* **(E.T.5)**

Os entrevistados indicam que essas definições da identificação do eixo de competência, ao que denominaram clareamento da política, influem

significativamente na execução do trabalho, contribuindo para o melhor resultado das ações.

Com o desenrolar da organização da política de assistência social no país, muitas das ações que historicamente eram atribuídas, foram remanejadas. Assim, ações pertinentes ao campo da saúde, foram alocadas a essa política; e o mesmo aconteceu com a educação, dentre outras.

Isso, para alguns entrevistado,s foi compreendido de forma negativa, o 'entrevistado diretoria 2' entende que antes do SUAS

*[...] as instituições trabalhavam mais unidas. [...] Depois passaram a colocar as instituições dentro de um quadradinho, e a partir de então começou a haver um distanciamento: cada um fazendo o seu serviço por si. (E.D.2)*

Para o 'entrevistado diretoria 1' essas redefinições aparentam um distanciamento de ações que sempre foram muito parelhas. Tal postura foi evidenciada na sua fala:

*Então está difícil para as diretorias da sociedade civil, até para os técnicos de entender essa divisão. Quer dizer, nós vamos trabalhar porque fica assim. Nós trabalhamos com família; ela está [registrada] na assistência social, mas se ela precisa de remédio onde ela vai? É a assistência que teria de cumprir essas despesas? "Mas não é a saúde!" Então está uma coisa indefinida, pelo que eu observo [...] A pessoa é um todo, ela não é seccionada. (E.D.1)*

Na visão dos 'entrevistados diretoria' 1 e 2, quando acontece essa divisão, não há uma real articulação entre estas políticas sociais, considerando que cada campo constrói o seu espaço e não desempenha ações integradas. No caso da assistência social, defendem uma postura mais integralizadora da política, a partir de um enfoque familiar. Para eles, isso não acontece com a setorização das políticas sociais.

Em Londrina, o sistema de monitoramento e avaliação é elaborado com base nos princípios do SUAS. Por isso, no seu processo de organização da política de assistência social no município, além de tratar das competências específicas da natureza de sua política, prima pela integralidade das ações através do trabalho em rede. Busca promover a atuação, sob a perspectiva interdisciplinar e participativa, nos serviços, de forma articulada com a rede de serviços existentes no território. Viabiliza a defesa de direitos e a inclusão das crianças, adolescentes,

idosos, pessoas com deficiência e seus familiares nos mesmos e nas demais políticas públicas. (LONDRINA, 2008)

Ou seja, a proposta de trabalho orientada pelo SMMA é justamente a superação da visão unilateral no campo socioassistencial e o desenvolvimento de ações planejadas, em conjunto com a rede de serviços existente no território. A premissa desse trabalho integrado é garantir o acesso das famílias às políticas públicas.

A Resolução CNAS 109/09 – Tipificação – trouxe diretrizes e padronizou os serviços socioassistenciais no território nacional. Neste documento, estão descritas as funções principais dos serviços, suas tipologias, nomenclaturas, provisões, prestações e expectativas de resultados. Define também os serviços exclusivos do poder público, conforme sua organização proposta. O trabalho social com as famílias passa, a partir de então, a ser executado exclusivamente pela rede governamental, sendo o serviço PAIF ofertado necessariamente no CRAS.

Já o serviço PAEFI – que compreende atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, à preservação, ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e ao fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social – será executado no âmbito do CREAS.

Essa padronização de ações e conceitos é vista de forma positiva pelo 'entrevistado ED3':

*Eu acho que mesmo no entendimento do que é o terceiro setor, sua função na sociedade, as especificidades da política, a definição de público, de família, de território... então eu acho que o SUAS veio facilitar a compreensão da assistência social no país. Não existia no país um alinhamento para as ações socioassistenciais antes da PNAS, cada um ia fazendo do jeito que achava. Hoje há diretrizes que facilitam demais as linhas de atuação, principalmente para as instituições. (E.D.3)*

O entrevistado destaca o que ele considera como um alinhamento das ações socioassistenciais, pois, até então, cada organismo de assistência social atuava conforme seu próprio entendimento, sem uma padronização das ações. Hoje, segundo ele, existem diretrizes que facilitam as linhas de atuação, principalmente para as entidades não governamentais.

Ao longo dos anos, foram instituídos inúmeros documentos legais<sup>97</sup> que dizem respeito às entidades não governamentais e orientam as instituições vinculadas ao SUAS sobre como proceder, respeitando os princípios e as diretrizes da política.

É um avanço, se considerarmos as entidades socioassistenciais como importantes parceiros para a efetivação do PNAS no país. De fato, o conceito do “Vínculo SUAS” – que é o reconhecimento de que a entidade integra a rede socioassistencial, ofertando suas atividades ao Sistema Único de Assistência Social na perspectiva de garantia de direitos aos usuários – expressa a proposta do SUAS em estabelecer uma nova relação entre o público e o privado.

Nesse sentido, é importante definir as competências e clarear as ações, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Deve-se considerar as entidades não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas também como cogestoras e corresponsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social. (BRASIL, 2004)

#### **e) Posicionamentos críticos e demais apontamentos acerca do SUAS**

Sobre a compreensão do SUAS pelos entrevistados, cabe dizer que existem algumas controvérsias nos posicionamentos. Embora o avanço da nova política seja inegável para os entrevistados, considerando principalmente os resultados expressivos no que se refere à montagem de uma nova arquitetura institucional na assistência social brasileira, alguns posicionamentos críticos e algumas considerações foram levantados pelos entrevistados principalmente se referindo: (a) ao foco no benefício do trabalho ético e moral com as famílias e (b) a fragilidade no controle social.

São, porém, posicionamentos isolados de apenas dois entrevistados. Dessa forma, não representam a totalidade dos posicionamentos e nem a compreensão da maioria dos sujeitos ouvidos.

E logo, inicialmente, o ‘entrevistado diretoria 1’ destaca a natureza do seu trabalho na sua entidade:

*“nós implantávamos a moral cristã e a cidadania”. (E.D.1)*

---

<sup>97</sup> Legislações, instruções normativas, resoluções.

Professando uma fé espírita, o referido entrevistado faz várias menções quanto ao seu lado religioso das ações. Tece algumas críticas à PNAS e à forma de atendimento do CRAS. Para ele, não se pode estipular um tempo no atendimento (referência aos 3 meses do benefício – Cupom), pois as necessidades são subjetivas. Também não se pode censurar ou criticar a entrega das cestas básicas; pois, na sua visão, o alimento é uma contingência de primeira necessidade, e ele completa: “depois dela bem alimentada, nós começamos a conversar”.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social, os benefícios eventuais se configuram como direitos sociais instituídos legalmente. Têm caráter complementar e provisório; são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de morte, nascimento, calamidade pública e/ou situações de vulnerabilidade temporária (Decreto Federal nº 6.307/2007). São previstos na LOAS (artigo 22) e juntamente com os serviços, programas e projetos socioassistenciais integram, de forma orgânica, as garantias do SUAS, fundados nos princípios de cidadania e direitos sociais.

Tendo em vista a efetivação dessas normativas, o município de Londrina escolhe abolir a prática da concessão de alimentos através das cestas básicas, sendo aprovada a transferência de renda emergencial, denominada de “cupom alimentação”. Esse cupom constitui-se numa modalidade de benefício no qual o usuário da política de assistência social no município de Londrina recebe um valor de compra que o autoriza a realizar compras nos mercados conveniados da região onde o mesmo reside. Sua concessão acontece no âmbito do CRAS, onde o técnico avalia cada situação e restringe o uso do cupom a um período inicial de até 3 meses. É necessária uma nova avaliação do técnico após esse período.

Para o entrevistado, não foram inicialmente apontados reais ganhos (pontos positivos) dessa política no país, principalmente na sua visão de rede não governamental. Como ele relata abaixo, a política trouxe mudanças, mas não tão positivas. Fez novas críticas à política e ao que ele considera uma postura mais preocupada com os gastos públicos do que com o bem humano.

*Encarar o lado social como profissional, não funciona. [...] o assistente social não é um economista. Se for pra ele salvar uma vida visando o quanto vai custar pro Estado, ele deve ir para a Secretaria da Fazenda. (E.D.1)*

Para ele, o assistente social deve se preocupar com o social e não com as contas do Estado. Tal atitude, na sua visão, tem engessado a atuação da política de assistência social.

*O poder público está querendo municipalizar tudo, mas eles não tem perna para isso. (E.D.1)*

Traz ao debate também o que ele considera um *déficit* da política no que tange ao comando e à capacidade de atendimento. De fato, historicamente no Brasil, os serviços na área da assistência social eram desenvolvidos preponderantemente por organizações e entidades não governamentais, de maneira dispersa e fragmentada.

Mesmo após a implantação de uma Política Nacional de Assistência Social a rede não governamental continua desenvolvendo importante papel nesse processo. Ao contrário do que o entrevistado pontua, o SUAS continua contando com a participação da rede não governamental como importante parceiro na efetivação da política, em todo o território nacional.

O entrevistado entende que, para muitos (principalmente ao poder público e à nova PNAS), a atuação dessas instituições se reduz tão somente a essas práticas não continuadas, o que é um grande equívoco.

*“Não se pode só focalizar a sopa e a cesta, tem que conhecer todo o processo que envolve o atendimento que nós fazemos” (E.D.1)*

Em linhas gerais, os entrevistados discutem o que, para eles é uma desconsideração aos princípios e à missão da entidade. Uma vez que conveniada ao poder público, deve abandonar tudo o que não está de acordo com a PNAS, mesmo que sejam atividades ou práticas procedentes da ideologia da entidade e que tenham sido realizadas durante décadas.

*Tem muito gestor da política com posições muito radicais. No sentido de querer mudar drasticamente, impor sem considerar o histórico das entidades que já atuam no campo assistencial há décadas. Eu acredito assim: a gente tem que respeitar as instituições que andaram e caminharam já há muitos anos [...] muitos não respeitam as entidades, querendo ser radical, impor e mudar completamente o que se foi praticado por anos. (E.T.4)*

*Então nós, da sociedade civil, estamos sentindo engessados com essa política. (E.D.1)*

O entrevistado E.D.1 completa expondo esse sentimento de “engessamento”, que restringe o modo de atuar dessa rede socioassistencial num todo. Assim, analisando sua fala, de modo geral, percebe-se certo receio no que tange à política de assistência social e sua aplicação no município de Londrina. Não sendo esta vista com bons olhos.

Na verdade, o engessamento tratado pelo entrevistado remete à tipificação dos serviços socioassistenciais à medida que se padronizam as ações socioassistenciais em todo o território nacional. No seu caso, a instituição da qual faz parte enfrenta sérios desafios quanto ao seu enquadramento na política de assistência social, uma vez que desempenha um trabalho não constante da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/09). Tal situação tem gerado desconforto para a instituição, pois lhes tem privado de certos benefícios e isenções por parte do poder público.

A atual proposta de trabalho do SUAS, por meio da tipificação supracitada, referencia o trabalho com famílias à rede governamental por meio dos aparelhos do Estado CRAS e CREAS. Portanto não faz menção ao trabalho não governamental com famílias, o que naturalmente deverá ser revisto, na medida em que muitas instituições atuam com serviços sociofamiliares. Por anos a instituição do ‘entrevistado diretoria 1’ foi conveniada com a SMAS para a execução do acompanhamento às famílias da região na qual está instalada. A partir de agora, suas ações devem ser reordenadas à luz das novas orientações, condição também existente em outras instituições não governamentais do município.

Sua outra proposta de trabalho, na ótica da inclusão produtiva, também não encontra respaldo na tipificação, inviabilizando assim o serviço da instituição e faz com que o entrevistado demonstre grande receio com a condução da política e temor ao que ele considera um “engessamento” das ações. Pois, segundo ele comentou, deveria haver uma flexibilidade maior por parte do órgão gestor, dada a realidade de cada trabalho e de cada instituição.

Mesmo sendo implantado em Londrina, antes da aprovação da Resolução 109/09 do CNAS, o SMMA realiza, no âmbito municipal, a padronização dos serviços socioassistenciais, semelhantemente ao que a tipificação hoje faz em todo o país. Portanto, define com clareza a que se destina o serviço e qual sua contribuição no objetivo último da política no município.

O 'entrevistado diretoria 2' deixa claro que mudanças ocorreram após a implantação do SUAS, mas que estas não podem ser consideradas positivas a seu ver. Até mesmo a instituição dos conselhos – fato que era aguardado com ansiedade pela rede não governamental – passou a ser um elemento de frustração e descrença, uma vez que esse espaço apenas forja um ambiente de participação, sendo o poder público o grande responsável pelas deliberações.

*[...] quem gerencia esses conselhos são os gestores [poder público]. São eles que determinam. Nós não temos voz, podemos ter voz, mas na hora do voto. E isso é muito triste para nós enquanto assistência social. Com a implantação do SUAS a gente pensou que iria ajudar, mas não ajuda. (E.D.2)*

O Conselho Municipal de Assistência Social tem por atribuição o controle social e o processo de monitoramento e avaliação. É um espaço de participação inaugurado com a CF-88 e implantado na política de assistência social a partir da LOAS.

Além do novo *status* que a LOAS trouxe para a assistência social, outro grande aspecto desta lei é a forma com que ela trata a participação popular neste processo. Pela primeira vez, a sociedade civil é chamada a, junto com o poder público, definir as diretrizes dessa nova política, fato que se materializa, sobretudo, nos municípios através dos Conselhos Municipais de Assistência Social.<sup>98</sup>

O órgão gestor da política, na sua concepção, não é e não deve ser deliberativo. Seu caráter é propositivo, executivo e coordenador das ações, obedecendo às deliberações e normatizações deste Conselho. Isso nos faz entender a relação na qual estes dois agentes estão vinculados, sendo um interdependente do outro.

Em Londrina, o CMAS tem como uma de suas competências “acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados a população pelos órgãos, entidades governamentais e não governamentais do Município” (Lei Municipal 6.007/94). Conta, nesse processo, com o suporte da gerência de monitoramento e avaliação, que assessora tecnicamente o Conselho, levando informações que apenas subsidiam suas ações.

---

<sup>98</sup> No caso da Política de Assistência, os conselhos seguem orientações expressas na LOAS, sendo compostos de forma paritária por membros do poder público e da sociedade civil - A composição paritária deve obedecer a uma igualdade no número de membros que representam o poder público e os membros que representam a sociedade civil

Ou seja, o processo de monitoramento e avaliação é uma ação conjunta do Conselho e da Secretaria; pode orientar e influenciar o Conselho em seu poder deliberativo, subsidiando-o tecnicamente. Trata-se de um importante ganho político à Política Municipal de Assistência Social a relação articulada hoje existente entre o Conselho e o órgão gestor (SILVA, 2005, p. 130-131).

O órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social tem o papel de exercer o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial, e o Conselho Municipal de Assistência Social, de exercer o controle e a fiscalização dos serviços prestados por essa rede.

Em Londrina, o SMMA tem contribuído significativamente para que o Conselho exerça tanto seu papel fiscalizador, quanto de reconhecimento e registro dos serviços socioassistenciais. As modalidades de serviços não constantes no SMMA não podem ser registradas no Conselho Municipal de Assistência Social e nem efetivar qualquer tipo de relação técnico-financeira com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Há uma estrita relação entre as ações do CMAS e o processo de monitoramento, uma vez que o SMMA subsidia o Conselho Municipal de Assistência Social no exercício do controle social e fornece parâmetros de qualidade que são observados no momento do acompanhamento. Obviamente esta ação supera aquela concepção de monitoramento e avaliação como mero instrumento de fiscalização dos recursos aplicados e/ou quanto ao cumprimento de metas, atentando agora às concepções de qualidade postas neste sistema.<sup>99</sup>

Outra definição colocada pelo SUAS e tratada pelos 'entrevistados diretoria 3 e 4' se refere à organização da política, levando em consideração o território. É apontada pelos entrevistados como importante indicador da presença do serviço na realidade dos usuários da assistência social, representando um ganho para a qualificação da política, uma vez que insere o serviço nas regiões, com alto índice de vulnerabilidade e risco social.

*O SUAS mudou significativamente o entendimento do que é o terceiro setor, sua função na sociedade, as especificidades da política, definição de público, de família, de território [...] (E.D.3)*

---

<sup>99</sup> Porém, trataremos sobre a atribuição do conselho no processo de avaliação da rede, no eixo 5 - **O papel do CMAS no processo de avaliação das entidades.**

*A questão da atenção nos territórios, de estar onde a comunidade está. Então eu vejo sempre o SUAS como um progresso [...] (E.D.4)*

A Política Nacional de Assistência Social coloca como vertente importante a questão territorial, e isso ocorre pelo fato de considerar a heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presente. A territorialização absorve as especificidades locais presentes no interior de cada território, o que possibilitaria o desenvolvimento de ações voltadas efetivamente para as demandas da população de diferentes espaços.

As perspectivas atuais da política de assistência social acenariam para a construção do Sistema Único de Assistência Social, de modo que as ações na área sejam organizadas de forma descentralizada, participativa e democrática, numa estrutura integrada nacionalmente e, ao mesmo tempo, captando as diferenças regionais e locais, reforçando o enfoque no território enquanto espaço de vida, pois “o território, para além da dimensão física, implica as relações construídas pelos homens que nele vivem” (KOGA, 2003).

A assistência social em Londrina tem na perspectiva do território sua base de organização, contando com as unidades denominadas Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e outras unidades básicas e públicas de assistência social. São atualmente onze unidades de CRAS na zona urbana e três que servem nas regiões rurais da cidade de Londrina e seu critério de territorialização segue a proposta da Secretaria Municipal de Assistência Social – Centro A e B; Norte A e B; Sul A e B; Oeste A e B; Leste e Rural Paiquerê, Lerroville e Guaravera.

A territorialização é, em linhas gerais, um avanço trazido pela política pois possibilita um estudo das especificidades encontradas nos diferentes espaços territoriais de uma determinada região. Esse fator possibilita a criação de ações voltadas para atender as demandas locais, além de possibilitar o envolvimento de toda rede de serviços – governamental ou não governamental – nos serviços socioassistenciais.

Seguindo as diretrizes do SUAS, o SMMA referencia a atuação socioassistencial no território, identificando situações de risco e atuando, de forma integrada, com a rede de serviços lá instalada. Assim, a ação das organizações socioassistenciais no território é de grande importância na execução da política de

assistência social, considerando a presença do serviço dentro do território. A concepção do vínculo SUAS é um pilar da política no país, pois é o reconhecimento de que a entidade integra a rede socioassistencial e tem importante papel na efetivação de suas diretrizes, agindo principalmente dentro do seu território de origem.

Chega-se à conclusão de que, na visão dos entrevistados, a implantação de uma política nacional de assistência social procedeu a uma série de alterações na forma de trabalho das instituições não governamentais. Para alguns entrevistados, a proposta não agradou, considerando o alto nível de exigência que a nova condução da política demanda e o desrespeito às práticas e ideologias das entidades.

Porém, para a maioria, de forma positiva, ressalta-se o nível de profissionalização que a proposição do SUAS incorporou aos trabalhos socioassistenciais, seja no âmbito governamental ou não governamental. Assim, ocasionou-se melhor suporte na condução do trabalho, principalmente por conta das diretrizes estabelecidas por essa política.

Ressalta-se também o clareamento das ações pertinentes à PNAS e a conseqüente qualificação do trabalho que vem após a profissionalização do serviço e a compreensão das ações do campo assistencial – definindo papéis na relação entre o poder público e a rede privada.

A inserção da política agora no campo do direito também foi mencionada pelos entrevistados como importante avanço da PNAS. Este avanço supera a visão clientelista e filantrópica do serviço socioassistencial, contribuindo para a profissionalização do mesmo.

No entanto, analisando as falas, destacamos que nenhum dos entrevistados fez uma articulação entre os avanços do SUAS e a capacidade dos serviços serem avaliados. Evidencia-se, desse modo, a falta de atenção a este importante processo que a PNAS/2004 e a NOB/SUAS trazem no seu escopo.

O município de Londrina foi importante para o início do debate acerca da política de assistência social no norte do Paraná. A partir de 2005, seguindo as diretrizes da política nacional da assistência social, modificou sua gestão na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social e das discussões da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), alterando a legislação municipal, com vistas a garantir os direitos sociais de seus usuários.

Atualmente, a proposta da política no âmbito do município é de adequação à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, sendo que em todo esse processo, a rede não governamental participa de forma direta. Assim, considera-se relevante compreender a visão desses sujeitos sobre o processo e considerar também suas propostas, haja vista o arcabouço de conhecimento que essa rede possui no tocante aos serviços socioassistenciais.

### 3.2.2.2 Compreensão do processo de implantação do SMMA em Londrina

Com o reordenamento do órgão gestor da assistência social em Londrina, seguindo as orientações nacionais quanto à implantação da PNAS/2004, logo foi criada a gerência de monitoramento e avaliação, que deu início ao processo de elaboração do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação, seguindo as normativas da NOB/SUAS. Dessa forma, o referido sistema passou a organizar a política no âmbito municipal; suas prerrogativas influíram consideravelmente na rede socioassistencial não governamental.

A proposta nessa temática de análise é compreender qual o posicionamento dessa rede não governamental acerca da implantação do SMMA e da incorporação do processo de monitoramento e avaliação na rotina de trabalho das entidades privadas, incluindo a discussão dos espaços de participação e debate na construção deste sistema.

Esse eixo responde a necessidade de compreender não só o processo de implantação em 2005, mas também como esse SMMA reconfigurou a forma de atuação das entidades desde seu estabelecimento na rede socioassistencial até os dias atuais.

Cabe salientar que no espaço de tempo em que o SMMA foi implantado e o processo de construção dessa pesquisa foi iniciado, duas diferentes gestões conduziram a política de assistência social em Londrina; isto é, dois projetos políticos diferentes colocaram suas prioridades na execução da política municipal de assistência social nestes últimos anos. Embora inicialmente essa pesquisa não tivesse a intenção de fazer análise comparativa entre essas duas gestões, os entrevistados recorrentemente apontaram as diferenças, tratando-as do período de

sua implantação, que corresponde à gestão do campo democrático popular de 2005 a 2008.

Convém contextualizar essa situação, considerando as inúmeras menções e comparações dos entrevistados acerca das diferentes gestões. Deve-se ficar esclarecido, com isso, que o SMMA perpassa cada uma destas administrações, abstraindo conteúdos ideopolíticos de cada uma delas.

O estabelecimento do SMMA na rede socioassistencial de Londrina trouxe opiniões variadas dos entrevistados acerca desse processo, de modo que destacamos aqui alguns pontos para a discussão, considerando a fala desses sujeitos e suas compreensões.

### **a) Profissionalização e qualificação dos serviços socioassistenciais no âmbito do município**

A introdução do SMMA à rotina de trabalho socioassistencial modificou a forma de trabalho de toda a rede de serviços do município, seja governamental seja nas instituições conveniadas com o poder público. Os entrevistados, conforme destacamos nos trechos a seguir, se posicionam de maneira favorável às propostas do SMMA, destacando o profissionalismo e a consequente qualificação do serviço após sua implantação.

*Eu acho que ele pode ser sim um mecanismo de profissionalização, de melhoria na qualidade do atendimento. (E.D.4)*

*Discutiu-se muito com relação à qualificação dos profissionais que tocam o serviço, por exemplo, com relação aos educadores foi pensado um processo de formação. (E.T.3)*

Técnicos e diretores ouvidos concordam que a existência de um mecanismo como o SMMA auxilia na melhora dos resultados dentro da instituição, colaborando para a profissionalização do serviço e garantindo a sua qualidade na prestação.

*E eu vejo que são tentativas de se conseguir o mínimo para o público da assistência social em Londrina. O SMMA acaba sendo importante para qualificar as ações do serviço, impondo padrões mínimos de ação. Não vamos também dizer que o SMMA impõe uma grande qualidade no atendimento; mas, pelo menos, o mínimo eu acho que as instituições têm que garantir. (E.D.3)*

*Eu acho que o SMMA ajuda; a qualidade dos serviços melhorou bastante tendo em vista que algumas instituições trabalhavam num nível muito ruim. (E.D.2)*

Os entrevistados avaliaram positivamente o SMMA, destacando a sua forma de organização da política no âmbito municipal e a sua proposta de profissionalização das ações, a partir do momento que instituiu condições mínimas para a execução do trabalho. O 'entrevistado técnico 3' aponta uma situação anterior ao SMMA, em que na sua instituição os recursos humanos eram insuficientes. Dessa forma, ele destaca o avanço nesse campo, uma vez que o SMMA estabelece recursos humanos mínimos para a atuação em cada serviço.

*Os resultados melhoraram sim. Temos mais profissionais, um pessoal capacitado para o tipo de serviço, uma equipe técnica. Antes do SMMA, era apenas eu para o serviço, hoje conseguimos trabalhar com a mãe social, o educador, então melhorou sim! Tem dado um melhor respaldo para o nosso trabalho. E só é possível garantir isso com uma normatização como SMMA. (E.T.3)*

Para o 'entrevistado técnico 2', outra questão a ser indicada se deve ao fato se sentirem mais acompanhadas pelo poder público. Por conta também, do espaço de participação concedido à sociedade civil no processo de elaboração deste sistema.

*Eu penso que o SMMA trouxe uma responsabilidade para as instituições no caráter da qualidade do atendimento, da qualidade da prestação do serviço ao usuário. A partir de 2005, você teve um norte, porque daí você teve que profissionalizar e você teve que prestar conta dessa profissionalização. E a gente acabou se sentindo um pouco mais acompanhado, porque você participou da montagem, você viu que dentro duma casa abrigo é impossível ficar uma assistente social com 60 crianças. (E.T.2)*

Foi um processo de renovação na política municipal, que para o entrevistado acima citado, possibilitou um novo patamar na qualificação dos serviços. O SMMA define os critérios de avaliação, dentre eles os relacionados aos recursos físicos, humanos e materiais. Esses apontamentos norteiam a profissionalização, possibilitando a melhora no trabalho técnico.

Se historicamente as instituições londrinenses trabalhavam com recursos próprios ou ajudas esporádicas do governo público municipal. Com a criação do órgão gestor em 1993, o município iniciou um processo de repasse

continuado, que integra as novas ações da recém-criada política de assistência social.<sup>100</sup>

Com o estabelecimento da NOB/SUAS em âmbito nacional e com a elaboração do SMMA em Londrina, o foco na profissionalização dos serviços se torna central. Na estrutura do seu documento, o SMMA institui critérios mínimos para a execução dos serviços, contribuindo para a qualificação do trabalho.

Para exemplificar, vejamos o que o SMMA indica ao serviço de Proteção Sociofamiliar no que tange à estrutura do serviço (Recursos Humanos, Físicos e Materiais):

- Funcionamento de segunda à sexta-feira com no mínimo 30 horas semanais.
- Existência de material pedagógico e recursos audiovisuais para o desenvolvimento das atividades;
- Existência de uma equipe mínima composta por 01 assistente social, 01 psicólogo, 01 auxiliar administrativo, com no mínimo 30 horas semanais cada, para até 350 famílias atendidas georreferenciadas territorialmente;
- Computadores com capacidade para instalação do IRSAS<sup>101</sup>;
- Existência de veículo para realização de acompanhamento das famílias;
- Existência de espaços físicos adequados às atividades como: sala de atendimento individual ou familiar e grupal que ofereça privacidade.

(LONDRINA, 2008)

Na busca pela realização de um serviço de qualidade – conforme o inciso III do artigo 4º da LOAS preconiza – o papel do Estado se configura na exigência de condições objetivas para que tal proposta se materialize, sendo inclusive sua função precípua a fiscalização desse serviço. No caso do SMMA, dentre as orientações, são tratadas de questões específicas quanto ao espaço físico de atendimento do serviço e o quadro de recursos humanos despendido para a execução do mesmo.

Essa inovação foi o início de um processo sistemático de profissionalização e qualificação do serviço socioassistencial em Londrina. Destaca-se também a elaboração de indicadores qualitativos e quantitativos, permitindo a mensuração dos resultados desse trabalho, evidenciando a preocupação em saber se os objetivos de um serviço, programa ou projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica.

---

<sup>100</sup> Sobre o processo de implantação do órgão gestor da assistência social em Londrina, ler a dissertação de LOPES, Márcia H.C. - **A Construção da Política de Assistência Social Pública, Uma Gestão Democrática em Londrina/PR** - que analisa e descreve o contexto da política no município de 1993 até 1997.

<sup>101</sup> Informatização da Rede de Serviços Socioassistenciais.

Como colocado pelo ‘entrevistado técnico 2’ – citação no início do tópico – o SMMA contribui de forma significativa para a profissionalização do serviço, colaborando para o atendimento de qualidade ao usuário, a partir do momento que institui uma ação organizada e planejada. Considera, inclusive, o sistema como uma garantia de aprimoramento continuado no conjunto dos serviços da política em Londrina, não temendo mais retrocessos, o que atrapalharia consideravelmente um trabalho profissional nessas instituições.

*Eu penso, penso não, tenho certeza que nesses 10 anos à frente da instituição, eu vi o quanto a gente cresceu. (E.T.2)*

Em linhas gerais, o ‘entrevistado técnico 2’ avaliou que a proposta do SMMA é positiva, sendo extremamente significativa a sua implantação no município de Londrina. Dando ênfase à profissionalização, ele constata relevantes avanços nos serviços, num curto prazo de tempo. O SMMA foi criado em 2005 e revisado em 2008, para o entrevistado, é inegável que suas propostas apresentaram avanços na qualidade do trabalho executado pela entidade se comparado aos anos anteriores.

O ‘entrevistado técnico 2’ relata ainda sobre a proposta do SMMA que a profissionalização, a qualidade do atendimento e a prestação do serviço ao usuário passaram a circundar o cotidiano de atuação da instituição. Ele expõe que a entidade sempre primou por esses conceitos; mas a partir de 2005, intensificou-se essa reflexão, em consonância com a incorporação das diretrizes do SMMA à rotina da entidade.

Na discussão quanto à área de atuação do seu serviço, que compreende a alta complexidade da proteção social especial, delimitou-se uma equipe mínima, conforme um número de abrigados, o que para ele, é extremamente humano não só com os usuários, mas também com o profissional.

*Dentro duma casa abrigo é impossível ficar uma assistente social com 60 crianças. (E.T.2)*

Sobre essa questão, o SMMA institui o “*atendimento de no máximo 12 crianças e adolescentes por unidade*” (LONDRINA, 2008), evidenciando uma proposta de atenção mais humanizada, tanto para o usuário como para a equipe envolvida.

O ‘entrevistado técnico 3’ indicou a importância do processo de formação e capacitação desses trabalhadores.

*Por exemplo, com relação aos educadores, foi pensado um processo de formação. (E.T.3)*

A capacitação e orientação continuada visando a qualificação técnica ocorrem a partir de 2005, por meio das reuniões das comissões de serviço. Essas reuniões visam agrupar as entidades por sua atuação, níveis de proteção e natureza do serviço, objetivando a troca de experiências, o monitoramento das ações e o aprofundamento em questões teóricas e práticas afetas ao serviço.

São encontros mensais que, além da presença de técnicos e/ou diretores das entidades, contam com a participação de técnicos, diretores, gerentes e coordenadores da Secretaria Municipal de Assistência Social. Caracteriza-se num importante espaço para alinhamento conceitual e aprimoramento das ações.

Porém a profissionalização – contratações, adequação de espaço físico, compra de materiais lúdicos etc. – exige da entidade conveniada a contrapartida do gasto total do serviço. Vale lembrar que o recurso financeiro repassado pelo poder público se configura como subvenção e não cobre o custo total do serviço. Essa questão curiosamente faz com que o ‘entrevistado diretoria 2’ trate a questão da profissionalização do serviço de uma forma negativa. Para ele, o excesso de cobrança nessa área acabou, de certa forma, por atrapalhar a condução do serviço nas instituições.

*Profissionalizou demais e as ONG's não tem recursos para manter isso. [...] as instituições não tem essa estrutura financeira para dar essa contrapartida. (E.D.2)*

Aqui se percebe que o ‘entrevistado diretoria 2’, por atuar diretamente na gestão da entidade, se refere de modo crítico às despesas provocadas pelo processo de profissionalização na administração. Ou seja, ele não nega a eficácia dessa profissionalização, mas não faz questão de mencionar tal fato; apenas se reportou ao oneroso encargo que tal processo demanda para quem conduz uma entidade privada.

Fato é que o SMMA trouxe a proposta de profissionalização dos serviços socioassistenciais do município, visando a qualificação destas ações, conforme o entrevistado bem resume na sua fala:

*Antigamente eram muito mais latentes as entidades que atuavam pela boa vontade apenas e davam a impressão de que o que era feito para as pessoas pobres era apenas um favor e poderia ser feito de qualquer jeito. Antes não era necessário ter um quadro mínimo de RH, podiam se utilizar apenas de*

*voluntários, poderia se utilizar antes de pessoal sem qualificação para atuar na área. Então hoje, pode-se dizer que o serviço socioassistencial está se qualificando. (E.D.3)*

Instituir condições mínimas aos serviços prestados pela rede conveniada com o SMAS é o passo inicial rumo ao monitoramento de todas as entidades da cidade, sendo elas conveniadas ou não com o órgão gestor da assistência social. Os entrevistados concordam quando perguntados se o monitoramento e a avaliação feitos pela GGMA deveriam ou não se estender à rede que não possui relação técnica e financeira com a secretaria.

*Lógico, porque elas estão no município e estão ofertando um serviço que é pra comunidade, que é público, para usuários. Então acho que deveria se garantir mesmo padrão de qualidade, que se cobra das conveniadas. (E.D.3)*

*Sim. Essas instituições desenvolvem serviços socioassistenciais independentemente de estar ou não conveniadas com a SMAS. Elas prestam serviços a sociedade e necessitam estar desenvolvendo também um trabalho de qualidade, seguindo os princípios e as diretrizes da política. (E.T.3)*

*Eu acho que deve sim. Porque quando falamos na política de assistência social nos referimos ao público e às entidades privadas; é um direito dos usuários ter um serviço de qualidade, e essas entidades não conveniadas devem sim ter uma atenção, não somente as conveniadas! (E.T.5)*

*Vejo como negativo o fato desse monitoramento não ser para toda a rede socioassistencial de Londrina – pública ou privada, conveniada ou não. (E.T.5)*

A proposta de monitorar e avaliar a rede socioassistencial é válida para os entrevistados. Os mesmos se posicionam de maneira favorável, quando questionados se esse processo dever-se-ia estender a toda rede de serviços socioassistenciais do município, seja ela conveniada ou não. Para eles, tal fato garantiria o serviço qualificado para os usuários dessas entidades.

Para os entrevistados, acompanhar e instituir os critérios de qualidade do SMMA também à rede não conveniada, evidencia a proposta de aprimorar o serviço socioassistencial prestado à sociedade, e não apenas fiscalizar o recurso financeiro conveniado.

*Todas as entidades deveriam ser monitoradas e avaliadas, para se ter um padrão de qualidade na execução desse serviço. Não*

*sei se esse acompanhamento a todas entidades seria possível hoje. Mas seria o ideal! (E.T.4)*

Entretanto, na fala do 'entrevistado técnico 4', reconhece-se a impossibilidade desse acompanhamento, dada a necessidade de um efetivo maior de profissionais da GGMA, para fazer esse monitoramento.

É um fato lamentado pelo 'entrevistado técnico 5', uma vez que, na sua fala, transparece o monitoramento como um privilégio, que auxilia o aprimoramento das ações, ajudando as entidades a como desenvolvê-los. Como se vê abaixo:

*Porque todas as entidades têm que ter a oportunidade de um acompanhamento visando aprimorar o serviço. Eu não vejo o SMMA como instrumento de fiscalização, serve para facilitar... ele dá um norte, por isso acho que todas deveriam ser acompanhadas. No entanto sei que é complicado estender esse acompanhamento, pois demanda pessoal; mas seria legal. (E.T.5)*

A exigência de condições mínimas para a prestação dos serviços socioassistenciais inaugura uma proposta na qual o usuário é visto como cidadão de direitos. A concepção tradicional dessa "ajuda aos pobres" é caracterizada por atendimentos pontuais e emergenciais, através de medidas assistencialistas, caritativas e filantrópicas, sem critérios de qualidade deste serviço prestado. Uma vez que se criou historicamente uma cultura de que os serviços socioassistenciais, enquanto dirigidos a pessoas de "pouca exigência" ou "ignorantes", podem ser reduzidos a soluções precárias quantitativa e qualitativamente (SPOSATI, *et al.* 2003, p. 30-31).

Dessa forma, a proposta do SMMA, ao instituir critérios mínimos de qualidade, é romper com as práticas assistencialistas e instaurar as prerrogativas preconizadas pelo Sistema Único de Assistência Social, que trata a assistência social sob a lógica da seguridade social e qualifica os serviços pela padronização, profissionalização, definição de patamares de financiamento, etc.,

Outro destaque na fala desse entrevistado se deve à compreensão quanto ao papel do SMMA junto à rede de serviços. Ele destaca que a função deste sistema não é fiscalizadora, no sentido de apenas se apreender a cobrança de metas e prestação de serviços. É a proposta desse monitoramento e avaliação, que o SMMA seja uma ferramenta de aprimoramento das ações da rede de serviços, fugindo da lógica do mero controle e fiscalização.

E os entrevistados 'técnico 5' e 'diretoria 5' trazem ainda uma importante discussão sobre o monitoramento e avaliação dos serviços governamentais:

*É necessário, inclusive, também intensificar o monitoramento e avaliação dos serviços prestados pelo poder público! (E.T.5)*

*Acho interessante, no entanto, um real acompanhamento dos serviços que são governamentais. (E.D.5)*

Dessa forma, eles apontam a necessidade de que não se perca a importância de que esse monitoramento e avaliação, visando o aprimoramento das ações executadas aos cidadãos de direito, não deve ser restrito unicamente às entidades – conveniadas ou não – mas deve também incluir os serviços que são prestados pelos órgãos governamentais. No caso da assistência social, aqueles realizados no âmbito do CRAS e do CREAS.

Apenas um entrevistado demonstrou posicionamento diferenciado, compreendendo que esse monitoramento e avaliação deveria ser restrito às entidades conveniadas, já que somente essas se utilizam de dinheiro público para a execução das suas atividades.

*Eu acho que não, muitas entidades lidam com recursos próprios, e não é dinheiro público. A partir da hora em que você lida com dinheiro público, aí sim, você tem que sofrer uma fiscalização pública. (E.D.5)*

Tal posicionamento evidencia uma visão do monitoramento e avaliação realizado pela GGMA mais pautado no controle e na fiscalização, em detrimento do acompanhamento e aprimoramento das ações realizadas na instituição. Evidencia também, na visão do entrevistado, julgar que as instituições estão no campo privado e que mesmo desempenhando funções de apoio à coletividade não devem ser compreendidas como espaços públicos.

#### **b) Organização dos serviços socioassistenciais**

Os entrevistados, na sua maioria, fizeram questão de destacar o caráter organizador que o SMMA impôs para a rede de serviços socioassistenciais de Londrina. Mesmo antes da tipificação nacional dos serviços, por meio da Resolução CNAS 109/99, o SMMA já adotava uma proposta de padronização das ações e nomenclaturas.

[...] outra questão, as próprias ações, o SMMA serviu até para se ter clareza do que é próprio do serviço que nós prestamos, desde a questão metodológica até a questão de equipe. O SMMA dá um norte, ele orienta, para se ter melhor clareza do que é o serviço ... de que não é contraturno, não é reforço escolar. **(E.T.3)**

Com o passar do tempo, com a ajuda do SMMA, as coisas foram se definindo e sendo esclarecidas para os trabalhadores, principalmente. **(E.D.4)**

[...] o SMMA vem padronizar e unificar as ações, o que é importante em questão de RH, espaço físico, conceito, metodologia. **(E.D.4)**

[...] mas eu acho que, pra grande maioria das instituições do município, as diretrizes do SMMA acabam sendo importantes para qualificar as ações do serviço, impondo padrões mínimos de ação. **(E.D.3)**

**SMMA organiza a forma de trabalho na entidade. (E.T.4)**

Os entrevistados consideram que o SMMA, através de sua proposta de organização dos serviços, tem a capacidade de aprimorar as ações desempenhadas pela rede não governamental.

Além de padronizar os serviços socioassistenciais no município, o SMMA direciona as propostas de ações para cada serviço. Para exemplificar utilizaremos novamente do serviço de Proteção Sociofamiliar, agora tendo por foco a orientação quanto às ações deste trabalho:

- Prestar atendimento à família, identificar vulnerabilidades e atuar sobre elas.
- Articulação com a rede de serviços no território: trabalhos integrados visando a garantia de acesso das famílias às políticas públicas;
- Descentralização das ações por meio da utilização de espaços físicos disponíveis nos territórios, de modo a garantir o acesso do usuário aos serviços;
- Mapeamento do nível de vulnerabilidade das famílias (baixa, média e alta), de acordo com os indicadores de vulnerabilidade disposto neste documento e expressos no Sistema Informatizado da Rede Socioassistencial (IRSAS);
- Mapeamento das famílias que apresentam dificuldade de vinculação efetiva com as propostas de intervenção ofertadas pela rede socioassistencial e das demais políticas;
- Adoção de estratégias para o estabelecimento de vínculo com as famílias mapeadas, a partir do conhecimento acumulado;
- Desenvolvimento de ações que agilizem o acesso das famílias aos benefícios sociais;
- Construção do PAF - Plano de Acompanhamento Familiar - elaborado em conjunto com a mesma e com a rede, de acordo com a realidade apresentada;

- Implementação de estratégias como: atendimento domiciliar, grupos, atendimento individual, atendimento familiar, discussão de casos, ações de convívio comunitário, ação socioeducativa, reuniões de equipe, alimentação do Sistema de Informação, articulação em rede, no território;
- Integração das ações da proteção social básica e especial, principalmente para as famílias em alta e média vulnerabilidade, com o envolvimento das demais políticas públicas.
- Realização de dinâmicas interativas, considerando as vulnerabilidades e as potencialidades das famílias atendidas;
- Existência de trabalho interdisciplinar, sobretudo das áreas de serviço social e psicologia;
- Avaliação sistemática das ações (de processo e resultado), a partir da matriz de avaliação do trabalho social (anexo deste documento).

(LONDRINA, 2008)

Verifica-se que, além da instituição de condições mínimas de trabalho no que se refere aos recursos humanos materiais e físicos, o SMMA estabelece também parâmetros quanto às ações no âmbito da entidade. Ou seja, cada serviço contém uma descrição minuciosa de ações e recursos físicos, materiais e humanos necessários para sua realização. Essa descrição detalhada contribui para que as entidades tenham maior clareza do que é, ou não parte do serviço.

Além disso, estão previstos, no processo de monitoramento e avaliação da rede, regulares encontros com as entidades – ou também serviços governamentais – no intuito de promover alinhamentos conceituais de questões tais como: pobreza, vulnerabilidade social, família, trabalho em rede, etc. Contribui-se, assim, para um ajuste no entendimento dessas temáticas, de modo que se evitem equívocos no trabalho com a população usuária da política, em Londrina.

O SMMA, ao elencar uma grade de serviços, revela a proposta da política municipal de assistência social, manifestando os rumos e caminhos desta na efetivação dos seus objetivos.

Ter clareza das ações, segundo os entrevistados pontuaram, auxilia as entidades na prestação do serviço conveniado com a SMAS. É importante, inclusive, para definir e delimitar essa atuação, fato que também foi indicado pelos sujeitos.

### **c) Espaços de participação no processo de monitoramento e avaliação**

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Com a instauração da CF-88, foi iniciado um processo de modificação da relação entre o Estado e a sociedade. Nessa trajetória,

buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais.

Em Londrina, o discurso do órgão gestor em torno da elaboração do SMMA dá conta de que o mesmo foi construído de forma conjunta com toda a rede socioassistencial.<sup>102</sup> Desde sua elaboração, em 2005, até os processos de revisão deste documento realizados posteriormente, espaços de participação foram criados para que as instituições participem e colaborem nessa construção.

Embora esse seja o discurso da equipe técnica da SMAS, buscamos ouvir da rede não governamental acerca desse assunto, tentando abstrair suas percepções e considerações acerca desse movimento. A intenção é, de forma conclusiva, compreender se, em suas visões, a implantação do SMMA foi um processo democrático ou apenas uma imposição do órgão gestor.

Nesse sentido, questionamos nossos entrevistados sobre o processo de elaboração do SMMA (2005), a recente revisão deste documento (2008) e o processo de monitoramento e avaliação em geral, buscando compreender se as entidades tiveram e/ou têm tido abertura para participar das discussões, seja opinando, sugerindo ou dialogando com a GGMA.

*[...] a gente fez várias oficinas, a gente tinha um dia e horário na semana exclusivo para essa construção. E foi um processo bem interessante, de muita reflexão. Eu me lembro de a equipe todinha do serviço sentar com a GGMA para debater e construir o SMMA. (E.D.4)*

*Foi, foi aberto. Foi tão aberto que eles [GGMA] pediram pra gente montar o nosso trabalho, qual o trabalho que a gente desenvolvia; e nas comissões a gente levava e lá montávamos um trabalho mais global. É o que nós mais gostamos, porque, a partir daí, pode se montar uma equipe, pode-se dar qualidade ao serviço. Também houve o respaldo do poder público na construção; muitas vezes, nós elaboramos juntos. Então esse processo eu acho que foi uns dos melhores, desde que eu estou na política; foi uma das coisas melhores que aconteceu com o acolhimento na alta complexidade. (E.T.2)*

Os dois trechos acima destacam o processo de elaboração e implantação do SMMA em 2005. Para o 'entrevistado técnico 2', essa padronização e organização foram construídas juntamente com a rede. Ele revela intensa liberdade de participação no processo de elaboração do SMMA, inclusive com

<sup>102</sup> Constatação feita mediante a pesquisa da conclusão de curso (TCC), em que abordamos o SMMA sob o foco do órgão gestor da assistência social.

orgulho afirma: “*esse processo foi um foi um dos melhores, desde que eu estou na política; foi uma das melhores coisas que aconteceu com o acolhimento.*”

Foi, segundo ele afirma, um espaço aberto no qual foram acatadas as opiniões dos envolvidos que trabalhavam na rede socioassistencial com o serviço de acolhimento institucional. A proposta do SMMA, na visão dele, envolveu toda a rede socioassistencial de Londrina, trouxe novos ares e perspectivas, principalmente para os profissionais que não dispunham muitas vezes de condições técnicas para a execução do seu trabalho. Menciona, com bastante emoção o fato de importantes discussões terem sido feitas no momento da elaboração do SMMA, em 2005. Foi, para o entrevistado, um momento no qual as entidades tiveram abertura para a participação ativa na construção do documento.

*E a gente acabou se sentindo um pouco mais acompanhado, porque participamos da montagem. (E.T.2)*

O espaço para essas discussões se deu por meio de reuniões das comissões de serviços. Dessa forma, a GGMA se utilizou de um instrumento de avaliação, para reunir as entidades e construir o SMMA em conjunto com essa rede de serviços não governamental.

*Particpei da montagem, da elaboração através da comissão de abrigo. Nós participamos de todo o processo. (E.T.2)*

Porém, cabe dizer que nem todas as propostas apresentadas foram acatadas. Trata-se de uma discussão mais ampla sobre o pressuposto da democratização no que concerne a acolher e considerar posicionamentos dos sujeitos envolvidos, tanto no conselho como em outras esferas administrativas, como é o caso da comissão. Afinal são espaços que articulam diferentes sujeitos, os quais apresentam diferentes interesses e expectativas diversas.

Como este entrevistado fez questão de pontuar:

*É óbvio que nem tudo foi acatado; eram vários pontos de vista sendo discutidos. Tinham pontos que não eram consenso, mas faz parte desse processo de discussão. (E.T.3)*

O ‘entrevistado diretoria 2’ trouxe, de forma controversa o que ele considera como um processo de implantação democrático e, ao mesmo tempo, imposto:

*A gente [instituição] participou bastante do processo de implantação em 2005. Mas a inserção do SMMA foi democrático e imposto ao mesmo tempo. (E.D.2)*

Essa fala descreve a proposta da GGMA que, embora no momento de elaboração abriu espaços para a participação da rede nas discussões acerca de cada serviço, não consultou antes essas entidades sobre o interesse ou não de ter um sistema organizativo e avaliativo como o SMMA. Dessa forma, impôs sua implantação à rede sem que essa pudesse recusar.

Como já discutido anteriormente nesta pesquisa, a construção e implementação do SMMA integra as prerrogativas da NOB/SUAS, sendo, inclusive, requisito para a obtenção da Gestão Plena do município no SUAS.

**Requisitos da Gestão Plena:**

**(item j)** Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validade pelo sistema federal;

**Responsabilidades da Gestão Plena:**

**(item g)** Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validade pelo sistema federal;

(BRASIL, 2005)

É uma proposta de monitoramento e avaliação dos serviços – governamentais ou não governamentais – tendo por finalidade aprimorar as ações, alcançando seus objetivos inicialmente traçados no planejamento. A partir de sua implantação, ficou instituído, no próprio Termo de Cooperação Técnica e Financeira, a necessidade de que o SMMA integrasse o processo de acompanhamento de toda a rede de serviços conveniada. Como o entrevistado pontua:

*O SMMA vem como uma regra pra quem é conveniado [...]*  
**(E.T.4)**

Sobre a revisão do SMMA em 2008, o ‘entrevistado técnico 3’ relata o mesmo processo da elaboração:

*Essa participação aconteceu nas comissões de serviço, na verdade, até julho [2008], estava tendo o atendimento individual às instituições<sup>103</sup>; depois, em agosto, a gente passou a se reunir na comissão do serviço; e, em outubro, o SMMA passou no CMAS para aprovação. (E.T.3)*

Novamente as comissões foram o principal espaço para o debate. Recentemente houve um novo processo de revisão do SMMA (versão 2011); no

---

<sup>103</sup> Feito pela GGMA

entanto, como a proposta da pesquisa não foi estudá-lo, não trataremos aqui sobre essa discussão.

Além de vital, nos momentos de construção e revisão do SMMA, as comissões se constituem em importantes espaços para a discussão sistemática do processo de monitoramento e avaliação. Entretanto, os entrevistados apontaram que, na atual gestão, essas comissões não vêm ocorrendo com a regularidade que costumava ocorrer, impedindo, portanto, maior participação das entidades nesse processo.<sup>104</sup>

*No ano passado, houve algumas reuniões por empenho das próprias entidades. Nós nos mobilizamos enquanto rede não governamental e marcamos os encontros. Neste ano mesmo, no segundo semestre, a gente não se reuniu. Inclusive a SMAS desmarcava as reuniões; acho que eles não têm muito interesse que as entidades fiquem se reunindo. (E.D.3)*

O entrevistado relata que atualmente não estão ocorrendo mais as reuniões das comissões de serviços. Fez também insinuações de que o poder público não teria interesse nos encontros das entidades para discussão dos serviços; dessa forma, várias reuniões estariam sendo desmarcadas.

Num processo de avaliação, torna-se relevante o estabelecimento de interação com os sujeitos dessa avaliação, no intuito de dialogar sobre os pressupostos da avaliação, o que segundo o entrevistado afirma, não vem ocorrendo. Nas falas, havia conotações de boicote do poder público quanto às reuniões das entidades; porém não coube, nesta pesquisa, fazer uma averiguação quanto à veracidade desta informação.

O 'entrevistado técnico 1' não participou do processo de elaboração, assim como da primeira revisão; entretanto, cita que atualmente dois são os espaços de participação de sua entidade, a saber: o CMAS e as comissões de serviço<sup>105</sup>. E ele teceu críticas a esses espaços.

*O Conselho, enquanto a gente não é conselheiro, você tem direito à voz, mas não ao voto. E algumas vezes você tem direito à voz, mas raramente é ouvido, não é acatado ou*

<sup>104</sup> Trataremos melhor dessa questão no eixo de análise em que serão discutidos os aspectos negativos e positivos do SMMA e do processo de monitoramento e avaliação.

<sup>105</sup> Relembrando: a "comissão de acompanhamento dos serviços" é um instrumento da gerência de monitoramento e avaliação, que visa agrupar as entidades por sua atuação, objetivando a troca de experiências, monitoramento das ações e o aprofundamento em questões teóricas e práticas afetas ao serviço. São encontros mensais, que, além da presença de técnicos e/ou diretores das entidades, contam com a participação de técnicos, diretores, gerentes e coordenadores da Secretaria Municipal de Assistência Social.

*considerado. E o outro meio que a gente está encontrando de participação é a comissão. Só que a gente é apenas uma pessoa que participa da SMAS, no caso é a gerência de monitoramento. Eu acredito que ela tinha que ser mais democrática. (E.T.1)*

No que tange ao CMAS, sua participação é restrita, uma vez que ele não é conselheiro: pode ter voz, mas não tem direito ao voto. Dessa forma, suas contribuições pouco são acatadas nas deliberações.

Quanto à comissão de serviços, relatou a falta de força política desse espaço, já que o serviço desempenhado conta apenas com duas instituições participantes. Fez sempre questão de relatar da situação de sua instituição: a indefinição do serviço (ou, seu não enquadramento), conforme a nova Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009 CNAS), sendo que nesse processo de discussão pouco se tem sido ouvido das instituições.

Dessa forma, atualmente, na visão desse entrevistado, os espaços de participação existem – destacando principalmente as comissões e as reuniões do CMAS – porém são limitados a essas condicionantes acima descritas. Esta posição também é compartilhada pelo ‘entrevistado diretoria 1’.

*Criaram-se os espaços, mas não foi muito democrático não. [...] não teve muita abertura não. (E.D.1)*

Os ‘entrevistados técnico e diretoria 1’, oriundos da mesma instituição, relatam a falta de atenção à sua entidade. Na verdade, suas falas se direcionaram à questão do enquadramento, ou melhor, não enquadramento da instituição à luz da supracitada tipificação. Esse tema será abordado pelo entrevistado determinadas vezes em nossa conversa.

Esse fato se deve ao serviço prestado/executado pela instituição, que não se enquadra na outrora caracterização feita pelo CNAS e MDS. Tal situação inabilita a entidade à concessão da Certificação de entidades beneficentes de Assistência Social, impedindo a isenção de alguns impostos federais, bem como a realização de convênios com demais órgãos públicos.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> A entidade executou por anos os serviços de Apoio Sociofamiliar e Educação Socioprofissional. Os serviços prestados pela entidade não fazem parte da nova padronização nacional dos serviços socioassistenciais. A partir da resolução CNAS 109/99, fica instituída a execução do trabalho com as famílias prioritariamente pelo poder público por meio dos CRAS / CREAS. E as discussões e o financiamento da educação socioprofissional ficarão a cargo de outra política pública.

O 'entrevistado diretoria 2' demonstrou, em linhas gerais, no seu discurso, total desconforto com a atual gestão da política de assistência social do município de Londrina. De fato, ambas entrevistas realizadas nessa instituição deram conta de compreender duras críticas à gestão atual pela forma de condução dessa administração. Tal gestão tem atrapalhado consideravelmente essa relação, que até então era considerada pelo entrevistado como sendo uma "parceria".

Quanto ao processo de monitoramento e avaliação, foram proferidos comentários ao acompanhamento da instituição, alegando que tal relação não está sendo democrática. Em razão desses conflitos, a entidade não mais participa das comissões de serviço.

*E eu até estou fazendo o meu protesto silencioso: a não participação nas comissões. [...] Não esta mais sendo democrático esse processo. Ai a gente se desgasta, então esse é nosso processo silencioso. (E.D.2)*

Ainda confidenciou, que a proposta é: assim que possível, a entidade não mais realize nenhum tipo de convênio com o poder público local, a fim de evitar qualquer tipo de dependência e sujeição.

#### **d) Posicionamentos críticos e demais apontamentos acerca do SMMA**

Mesmo sendo avaliado de forma positiva, houve questões referentes ao SMMA e ao processo de monitoramento e avaliação municipal passíveis de críticas dos entrevistados. Algumas questões referem-se à atual condução do processo de monitoramento e avaliação, de modo que discutiremos essa diferenciação entre as gestões no Eixo 4 – Aspectos positivos e negativos do SMMA e sugestões de aprimoramento.

O 'entrevistado diretoria 2' reconhece, em princípio, que a organização proposta pelo SMMA ajuda. No entanto questiona a metodologia de avaliação na qual todos os serviços, independentemente das instituições, são padronizados e tidos como iguais. Para ela, seria necessário, ao se avaliar, considerar o contexto de cada entidade.

*É muito boa a avaliação e monitoramento, mas a gente viu que essas avaliações são muito dentro do mesmo padrão. É um modelo, e você tem que estar dentro daquele modelo. Acabou padronizando demais. (E.D.2)*

Entende que o processo de monitorar e avaliar não pode desconsiderar a realidade de cada entidade. Precisa ir além de seguir modelos padronizados de avaliação e compreender o contexto de cada trabalho.

A compreensão do entrevistado revela que o SMMA não aprimora, e sim limita suas ações no trabalho cotidiano. Utiliza-se do termo “engessado” para externar sua visão com relação à proposta de organização deste Sistema. E ele deixa isso muito claro quando afirma:

*Não aprimora, limita-se [...] fica tudo muito engessado, e a gente não tem como trabalhar assim. (E.D.2)*

O ‘entrevistado diretoria 2’ se posicionou, de forma desconfortável, com a atual gestão da política de assistência social do município de Londrina.<sup>107</sup> Quanto ao processo de monitoramento e avaliação, foram proferidas inúmeras críticas ao acompanhamento da instituição, alegando que tal relação não está sendo democrática. Em razão desses conflitos, a entidade não mais participa das comissões de serviço.

O ‘entrevistado diretoria 1’ também critica o que ele considera uma falta de valorização do voluntariado no município de Londrina

*E deve-se também aproximar os voluntários da sociedade civil, que estão afastados [...] Por isso acho que a parceria deve ser revista com carinho. Eles não valorizam o voluntário qualificado. (E.D.1)*

O SMMA institui como proposta que a entidade disponha de um quadro de recursos humanos efetivos, de modo que se garanta a continuidade da oferta de trabalho dentro da instituição. Implica também a proposta por um trabalho qualificado, uma vez que, na maioria dos casos, os voluntários são pessoas de boa vontade, que demonstram um comportamento altruísta, porém não qualificado.

Um dos perigos também se deve aos aspectos motivacionais do voluntário, ao que cabe a seguinte apreciação:

Pode ser que, no início de uma ação voluntária, um comportamento seja aparentemente altruísta; porém, na realidade é movido por motivações egoístas, na busca de aprovação, de vantagens pessoais, de gratificação ligada aos contratos e às relações de amizade. (SBERGA, 2001, p. 126).

<sup>107</sup> Sobre a diferenciação do processo no monitoramento e avaliação, de acordo com as gestões, trataremos mais à frente.

Conforme a autora discute, uma vez decidido tornar-se voluntário e sabendo que seu retorno não será financeiro, o indivíduo busca outros tipos de compensação dentre as quais essa admiração cativa por parte de seus beneficiários.

Dessa forma, instituir recursos humanos efetivos, como o SMMA estabelece para a rede socioassistencial conveniada, demonstra uma proposta centrada na continuidade e na qualidade do serviço prestado à sociedade, assim como a efetivação dos direitos sociais desses usuários.

Outro apontamento crítico por parte dos entrevistados se dá por conta de que atualmente importantes instrumentos de monitoramento e avaliação não estão acontecendo, em especial, as visitas institucionais e as comissões de serviços.

*Não estamos tendo visitas, comissões, orientações; não temos alguém [da GGMA] por referência. (E.T.5)*

*Porque a gente não está tendo visita no local, e existem as comissões; mas elas também não estão acontecendo. (E.D.4)*

Desse modo, para os entrevistados, questiona-se mediante quais informações a GGMA construirá sua avaliação, pois esses importantes instrumentos de acompanhamento e monitoração não vêm sendo utilizados.

O 'entrevistado diretoria 5' fez também ponderações e apontamentos ao que ele considera um privilégio de algumas instituições da cidade, que, por questões políticas, não são avaliadas com o mesmo rigor das demais.

*E eu vejo diferença na avaliação dos órgãos públicos e também de algumas entidades. O [nome da entidade], por exemplo, é uma entidade muito diferenciada nesse ponto de vista: muita coisa que nós não podemos, essa entidade pode! Porque tem a convivência do poder público. E numa ocasião em que o laudo circunstanciado de um determinado ano expôs falhas na execução prestada por essa entidade, a avaliação não foi aceita, sendo alterado o laudo, inclusive. São nessas coisas que eu presto atenção e acho injusto. (E.D.5)*

Dessa forma, além do indício de um retorno do modelo clientelista, que privilegia parceiros políticos, corre-se o risco da realização de uma pseudoavaliação (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Isso é prejudicial para o processo, pois mascara a realidade à medida que se utilizam as informações de maneira seletiva.

O impasse do processo avaliativo em expor ou não uma falha e/ou uma necessidade de mudança de rumo circunda a dimensão política do monitorar e avaliar uma política social. Gera-se, em muitos casos, um conflito potencial com os gestores/administradores. Mesmo com a indicação do entrevistado, que dá indícios de diferentes critérios de avaliação – evidenciando falta de equidade e postura republicana nesse processo – não coube, nesta pesquisa, fazer uma averiguação acerca da veracidade desta informação.

No entanto, retoma-se aqui a discussão em torno da necessidade de que, para um processo de avaliação ser legítimo, é necessária uma postura republicana de quem avalia, sem privilégios ou diferenciações. Esta postura republicana reflete não apenas em neutralidade, mas também na construção de critérios claros, adotados sem intercorrências particularistas que possam, no âmbito da gestão, indicar relações clientelistas; pois, na gestão, o que não é público e republicano pode ser considerado patrimonialista e clientelista.

Por fim, tratou-se a crítica por parte dos técnicos no que tange ao instrumento Relatório Mensal de Atividades:

*Muitas vezes relatórios, você enquanto profissional aprendeu na faculdade, você sabe fazer um instrumento, não precisa vir um instrumento pronto para que você apenas preencha. Então eu acredito que ele ficou muito “engessado” (E.T.1)*

*Não precisa mandar modelo [de relatório], mandar aquele modelo. Simplesmente nos mandar para as entidades fazerem a prestação de contas (E.T.2)*

*O relatório mensal de atividade foi discutido na comissão que ele não dá conta de expressar a realidade dos serviços. Ele precisa ser mais específico. Para o serviço, esse relatório teria de estar mais especificado [um tipo de relatório por serviço] e não muito geral. E houve um início de discussão do monitoramento (GGMA) com as entidades, para que um novo modelo de relatório fosse criado, [...]. Pois tem que ficar de uma forma que apareça as ações, o trabalho que é desenvolvido no serviço, de uma forma que fique claro pra quem for ler o relatório possa entender o que aconteceu na entidade.. conseguir visualizar, entender e conseguir avaliar. (E.T.3)*

Os entrevistados aproveitam e fazem críticas ao Relatório Mensal de Atividades. Para eles, esse instrumento não dá conta de expressar a realidade dos serviços, pois é muito genérico. Segundo eles, seria necessário um modelo de

relatório para cada tipo de serviço – considerando assim as especificidades de cada um.

No monitoramento e avaliação de uma política como a assistência social, de um lado, é necessária a utilização de instrumentos que subsidiem esse processo de análise, tratando de forma objetiva e quantitativa (metas, atendimentos realizados, visitas realizadas, capacitações de equipe). E de outro, é necessária a incorporação de pontos de avaliação que dêem conta de abstrair a realidade e o contexto de cada serviço, considerando inclusive as especificidades de cada instituição.

Análises quantitativas tomadas isoladamente são insuficientes para captar a complexidade da realidade social, devem-se levar em conta aspectos intrínsecos dessa realidade. Para isso, torna-se relevante a utilização de métodos e técnicas, definidos no âmbito do planejamento do processo de avaliação que sejam aptos para captar esse aspecto.

Pode-se concluir, na visão de nossos entrevistados, que a implantação do SMMA trouxe significativas mudanças na organização da política municipal de assistência social, dentre as quais se destacam: os parâmetros de financiamento da rede conveniada, o modelo de organização da rede e dos serviços, o processo de avaliação pautado no acompanhamento sistemático dos serviços, a profissionalização e o papel do conselho. Tais alterações, ocasionadas pela implantação do SMMA, contribuíram principalmente no que se refere ao aprimoramento do trabalho realizado pelas entidades.

Os entrevistados fizeram importantes apontamentos sobre a questão da profissionalização e conseqüente qualificação dos serviços prestados, haja vista a institucionalização de padrões mínimos – recursos humanos, materiais e físicos. Foi um processo histórico que garantiu condições técnicas para a execução dos trabalhos, assegurando os direitos sociais de seus usuários.

Destacaram o caráter organizador deste sistema, uma vez que direciona e esclarece questões pertinentes às atividades de cada serviço nele elencado. Auxilia na definição de papéis e no aprimoramento das ações desempenhadas pela rede não governamental.

Salientaram também os espaços de participação no processo de monitoramento e avaliação, destacando a abertura feita para as entidades nos momentos de elaboração (2005) e revisão (2008) do SMMA. E com um tom mais

crítico, tratam da atual postura da SMAS de não mais oferecer espaços para discussão junto às entidades, em especial, a suspensão das comissões de serviços. Ou seja, as respostas aqui variaram, de acordo com a gestão política da Secretaria de Assistência Social, trazendo diferenças referentes à postura republicana e democrática da gestão anterior e do pouco diálogo e transparência da atual.

Do processo geral, outras críticas foram feitas, dentre elas podemos pontuar: elevada exigência de profissionalização, demandando gastos às entidades; metodologias de avaliação padronizadas, devendo considerar a realidade de cada serviço e de cada entidade; e a desvalorização ao voluntariado.

A elaboração do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação propiciou um parâmetro, que organiza os serviços socioassistenciais em Londrina. Houve a proposta de construção participativa entre o órgão governamental e a rede socioassistencial não governamental. Sua implantação objetiva a profissionalização e a qualificação dos serviços, através de critérios de qualidade, que são observados no momento do acompanhamento.

É um instrumento de avaliação, que aperfeiçoa a gestão da política no município. Porém, quando inserido numa rede de serviços com ampla experiência na execução, torna-se necessário o diálogo com as entidades, no intuito de compreender aquilo que pode ser aprimorado no processo de avaliação e monitoramento.

### 3.2.2.3 Indicadores de avaliação e sua importância nesse processo

No processo de monitorar e avaliar uma política social, os indicadores de avaliação surgem enquanto importantes ferramentas de aferição da realidade. A construção e utilização destes indicadores como instrumentos metodológicos contribuem para dimensionar os resultados e os impactos obtidos em cada etapa da execução de uma política pública.

Nos programas sociais, a matéria-prima desses indicadores são dados que expressam características relevantes de fenômenos que se pretendem acompanhar, tais como: a renda, a escolaridade, a frequência à escola ou contraturno. (VAITSMAN, *apud* MSD; UNESCO, 2009, p. 161). Em Londrina, o

SMMA traz uma grade de indicadores de avaliação que norteiam o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial de atenção básica e especializada.

Buscando a profissionalização e a qualidade no atendimento do usuário, há a definição de critérios de qualidade que estipulam um número mínimo de atendimentos por equipe profissional, bem como o estabelecimento do espaço físico associado à proporção de atendimentos.

Seus indicadores versam sobre essa qualidade no serviço, assim como conceitos acerca: da democratização da instituição (incentivando o protagonismo do usuário nesse processo); do envolvimento com a rede de serviços alocada no território do serviço; e da universalização do atendimento.

Dessa forma, os indicadores no SMMA permitem responder a duas importantes questões do processo avaliatório: **a)** Os resultados estão sendo atingidos? – avaliação do impacto social das ações; **b)** O objetivo do serviço está sendo alcançado? – atenção à proposta mais ampla do serviço, definida no momento do planejamento inicial. Faz-se isso, de modo que as respostas a essas questões não sejam opiniões ou impressões, e sim informações úteis que possibilitam o aprendizado sobre a realidade na qual este serviço intervém.

Os indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados, que servem para detalhar em que medida os objetivos de um serviço, programa ou projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica. Sua construção obedece à necessidade de se aferir aspectos tangíveis e intangíveis da realidade, conforme o próprio texto do SMMA (LONDRINA, 2008) explica:

Os indicadores tangíveis são os facilmente observáveis e aferíveis quantitativa ou qualitativamente, como renda, escolaridade, saúde, organização, gestão, conhecimentos, habilidades, formas de participação, legislação, direitos legais, divulgação, oferta etc.

Já os intangíveis são aqueles sobre os quais só podemos captar parcial e indiretamente algumas manifestações: consciência social, autoestima, valores, atitudes, estilos de comportamento, capacidade empreendedora, liderança, poder, cidadania. Como são dimensões complexas da realidade, processos não lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, "cercando" a complexidade do que pretendemos observar.

Os indicadores podem também ser quantitativos ou qualitativos:

Quantitativos quando procuram focar processos satisfatoriamente traduzíveis em termos numéricos, tais como valores absolutos, médias, porcentagens, proporções etc. Qualitativos quando relacionados a processos onde é preferível utilizar referências de grandeza, intensidade ou estado, tais como forte/fraco, amplo/restrito, frágil/estruturado, ágil/lento, satisfatório/insatisfatório e assim por diante. (LONDRINA, 2008)

Propõe-se, assim, nesse eixo de análise, averiguar se, de alguma forma, esses indicadores apresentados pelo SMMA são conhecidos das instituições e de que maneira a discussão em torno deles é tratada pela equipe técnica e sua diretoria.

Ao serem questionados sobre esse tema, em linhas gerais, percebe-se que a discussão referente aos indicadores de avaliação não é tão abordada no contexto desse trabalho técnico. Essa discussão, muitas vezes, fica vazia, sem uma profundidade conceitual aceitável.

Porém, inicialmente os entrevistados são unânimes em atestar a importância dos indicadores na execução do trabalho. Conforme a seleção de falas abaixo, dá-nos essa ideia:

*Acho que é importante ter indicadores sim. Porque, quando você tem um objetivo, você tem metas. Para você atingi-lo, você precisa ter indicadores como referência. Acho imprescindível tê-los na entidade, para avaliação do trabalho. (E.T.5)*

*É importante. Porque a gente passa a ter parâmetros para avaliar as ações que a gente está executando, se a gente está atingindo o objetivo que a política tem, os objetivos do serviço; enfim, se aquilo que se pretende com o serviço está sendo (ou não) alcançado. Esses indicadores passam a ser nosso ponto de referência pra poder tocar o serviço com qualidade. (E.T.3)*

As falas acima tratam dos indicadores como instrumentos de aferição, associados aos objetivos e às metas; trata-se de uma compreensão quantitativa acerca dos resultados.

*Para mim, os indicadores são importantes, desde que não sejam só quantitativos, mas que sirva para qualificar o serviço e colocar a questão subjetiva que os números não dão conta de avaliar. (E.D.5)*

*Critérios e indicadores são bons, porque nos ajuda a não ficarmos focados apenas numa perspectiva. Se você foca só no atendimento interno, dá-se impressão que essa instituição está fora da rede como um todo. E hoje, a gente não caminha mais assim. É necessário saber como está essa instituição, como ela está envolvida nas políticas, nos Conselhos, como ela se organiza na sua comunidade, como é que ela percebe se o*

*usuário é do serviço, quem é esse usuário e como ele participa dos processos da própria instituição. Afinal de contas, ele é o primeiro interessado, pois ele é quem está utilizando o serviço. Esses critérios todos ampliam a possibilidade de uma avaliação mais ampla. (E.D.3)*

*É bom ter esses critérios e indicadores, porque qualifica o trabalho. Agora, nem sempre é possível fazer tudo. De acordo com a realidade de cada instituição, existe uma serie de limitações. (E.T.4)*

*Acho que os indicadores dão conta de avaliar uma entidade sim. Eles dão um parâmetro de avaliação de uma instituição, porque você tem um indicador de como trabalhar [...](E.D.1)*

Nestes outros posicionamentos, acrescenta-se a importância de tratar a avaliação sob a dimensão qualitativa. Atenta-se para questões subjetivas dos usuários do serviço, que não podem ser retratadas por meio de referências quantitativas.

O 'entrevistado diretoria 3' acresce como um indicador a relação do serviço com a rede, integrando as políticas públicas e evidenciando a postura integralizadora na proposta de trabalho. Tal fato, segundo ele, demonstraria uma abertura de perspectiva, evitando um foco único (e endógeno) da ação.

Como relatado, a proposta em dimensionar as ações por meio de indicadores é bem vista pelos entrevistados. Na verdade, propicia um rumo e uma direção que o serviço deve seguir na entidade, clareando inclusive as suas ações.

A observância dos critérios de qualidade dos serviços serve também como indicador se o serviço executado pela entidade está em consonância com a política municipal. No caso do SMMA, são expressos os critérios de qualidade em cada serviço, sendo detalhado o que se espera de cada um destes.

Apresentamos o exemplo do serviço de Convivência Socioeducativa, no qual suas ações descritas no SMMA desempenham também o papel de indicadores de qualidade desse serviço:

- Garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, em regime de atendimento socioeducativo, conforme preconiza a lei nº 8069/90 Estatuto da Criança e do Adolescente ECA, possibilitando o desenvolvimento pessoal e social e contribuindo para a formação de sua cidadania;
- Promoção de ações que potencializem a sensibilidade, a autoestima, atitudes críticas e conscientes, levando a uma participação ativa na vida comunitária e acesso à cidadania, através de propostas culturais e de lazer;

- Oferta de um conjunto de ações socioeducativas, através das linguagens (para o desenvolvimento bio-psico-social da criança e do adolescente e jovem);
- Desenvolvimento de ações que promovam a convivência familiar e comunitária, no sentido de fomentar a participação da criança, do adolescente, jovem e da família nos serviços prestados, através de atividades conjuntas e articuladas com organizações e serviços sociais existentes na comunidade;
- Desenvolvimento de atividades que possam oportunizar a criança o autoconhecimento, o despertar de suas potencialidades, habilidades e interesses, elevando a autoestima, possibilitando o fortalecimento pessoal e social;
- Desenvolvimento de atividades culturais, artísticas, físicas, de recreação/lúdicas, de saúde e participação comunitária, de modo que desenvolvam competências cognitivas básicas (expressão oral e escrita, raciocínio lógico-matemático);
- Desenvolvimento de ações que favoreçam a expressividade emocional e o relacionamento interpessoal;
- Desenvolvimento de ações que auxiliem na formação de valores como: cooperação, solidariedade, respeito, espírito de equipe, a sociabilidade e a ética;
- Promoção de ações individuais e grupais voltadas para a família de acordo com suas necessidades, visando proporcionar o desenvolvimento pessoal e social da criança e do adolescente e jovem;
- Monitoramento das crianças, adolescentes ou jovens atendidos, especialmente nos dias e horários que não estejam no serviço, a fim de garantir que não estejam expostas a situações de risco;
- Alimentação sistemática do IRSAS – Sistema de Informatização da Rede Socioassistencial, registrando as vulnerabilidades, as ocorrências e preenchendo o Plano de Acompanhamento Familiar;
- Manutenção de arquivo dos seguintes documentos: ficha de evolução, documentação escolar, comprovante de vacina atualizado e certidão de nascimento da criança;
- Elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar que deverá ser construído em conjunto com a rede de serviços socioassistenciais;
- Todas as atividades deverão desenvolver, nas crianças e adolescentes e jovens, competências cognitivas básicas (expressão oral e escrita, raciocínio lógico-matemático), solução de problemas, capacidade de decisão, habilidades de comunicação, interação social e valores ético-sociais, visando a formação plena do cidadão;
- Em referência às prioridades de atendimento, deverão ser priorizadas as crianças, adolescentes e jovens oriundos de famílias em maior vulnerabilidade, podendo haver a possibilidade do atendimento às crianças, adolescentes e jovens de outras regiões, desde que haja vaga remanescente;
- O desligamento de crianças e/ou adolescentes e/ou jovem em situação de maior vulnerabilidade implicará na assinatura de termo de responsabilidade ou parecer técnico que deverá ser anexado ao cadastro físico da família e encaminhado aos órgãos de proteção e garantia de direitos quando o caso demandar;
- Manutenção do controle de frequência diária através de lista de frequência dos educandos;
- Elaboração de ficha individual da criança, adolescente ou jovem, semestralmente, contemplando: interação educador-educando; educando-educandos e o desenvolvimento referente às atividades realizadas, a qual deverá ser preenchida pela equipe de trabalho responsável pelo serviço;
- Existência de Cronograma de atividades contendo programação anual;
- Relatório mensal das atividades executadas no referido mês;
- Reuniões periódicas com equipe para avaliação e planejamento dos serviços no mínimo mensal.

-As crianças / adolescentes / jovens poderão ser encaminhados de maneiras diversas: da própria entidade que atua também com educação infantil num processo de continuidade do serviço, desde que o atendimento proporcionado pela instituição em educação infantil e apoio socioeducativo se dê em locais distintos, ou no mesmo local com as devidas adequações de uso do espaço (refeições em horários diferenciados e salas diferenciadas):

- Encaminhada pela rede de serviços;
- Conselho Tutelar;
- Vara da Infância e Juventude;
- SMAS, através dos diferentes unidades e serviços (CRAS, CREAS, Serviço de acolhimento institucional, Serviço de atenção a criança e adolescente em situação de rua - Sinal Verde, entre outros);
- Procura espontânea pelos pais ou responsável;

-Realização de encaminhamento e acompanhamento para outro serviço, no sentido de complementar o atendimento, nos casos em que a criança, o adolescente e a família necessitem de serviços básicos e especializados e tenha sido avaliada por técnico competente, garantindo / encaminhando as informações da criança, adolescente e sua família;

-O Fluxo de saída será por mudança de bairro ou cidade; por idade – é importante ressaltar a necessidade de que o CMDCA consiga garantir vaga do adolescente ou jovem na rede que ofereça serviço de educação profissional e; por iniciativa da própria família, por avaliar que não há mais necessidade do atendimento;

-Os serviços deverão atuar respeitando-se as legislações afetas ao segmento criança e adolescente e juventude (LDB, ECA, LOAS, VIGILÂNCIA SANITÁRIA, lei do PCD e outras);

-Garantia de fornecimento de alimentação, de acordo com a especificidade do atendimento (lanche), bem como orientações quanto aos hábitos alimentares e de higiene;

-Cabe à instituição definir a faixa etária e divisão de turmas, observando as definições estabelecidas neste documento.

Coloca-se também o critério de qualidade no que tange aos recursos físicos, humanos e materiais:

-Funcionamento de segunda à sexta-feira com carga horária mínima de 20 horas semanais, sendo que as crianças, adolescentes ou jovens poderão ter frequência alternada, desde que estejam inseridos em outras atividades ofertadas pela rede e cujas famílias estejam em atendimento sociofamiliar de acordo com a resolução 02/2008 do CMAS. As crianças, adolescentes ou jovens cujo grau de vulnerabilidade seja alto deverão ser acompanhados sistematicamente;

-Atendimento de no máximo 25 crianças por sala cuja metragem mínima seja de 25 metros quadrados;

-Existência de cozinha que atenda as exigências da Vigilância Sanitária;

-Iluminação e ventilação adequadas à atividade realizada;

-Móveis ergométricos e adaptados para as atividades;

-Linha telefônica fixa e fax;

-Computadores com capacidade para instalação do IRSAS;

-Banheiros adaptados à faixa etária, garantindo acessibilidade, de acordo com orientações da Vigilância Sanitária;

-Arquivos, mesas, cadeiras e armários para escritório e sala de coordenação;

-Equipamentos audiovisuais;

-Espaço para atendimento à família que garanta o sigilo e a privacidade da mesma;

-Existência de um espaço adequado, equipamentos, material e pessoal com conhecimento para desenvolver as atividades lúdicas, terapêuticas, pedagógicas e culturais.

Todas estas orientações expressas no SMMA servem de indicadores quanto à execução do serviço. A entidade que não segue essas indicações evidencia desacordo com a proposta da política no município.

Nesse sentido, foge-se daquela perspectiva de controle do trabalho meramente quantitativa, preocupada apenas com o número de atendimentos. Foca-se também na dimensão qualitativa do trabalho, sendo que esses indicadores e critérios de qualidade contribuem nesse processo, de modo significativo, fornecendo parâmetros para quem avalia os serviços.

Assim, com base nessas descrições, a equipe técnica da GGMA está apta – por meio seja das visitas institucionais, seja dos relatórios mensais, seja das comissões de serviços ou seja do laudo circunstanciado – a realizar a avaliação deste serviço prestado.

Os entrevistados oriundos da diretoria/coordenação não demonstraram conhecimento expressivo acerca dos indicadores dispostos no SMMA, cabendo aos técnicos o conhecimento sobre essa questão. Quando questionados, de forma resumida e não demonstrando muita compreensão do assunto, estes tratam dos indicadores entendendo que eles auxiliam no processo de condução do trabalho, bem como o Poder Público, no processo de avaliação das ações executadas pela entidade.

Porém, os ‘entrevistados diretoria 4 e 5’ trazem à discussão a questão da avaliação subjetiva (qualitativa) e a dificuldade em se criarem indicadores que deem conta de mensurar essa dimensão.

*Para mim, os indicadores são importantes, desde que não sejam só quantitativos, mas que sirvam para qualificar o serviço e colocar a questão subjetiva que os números não dão conta de avaliar. (E.D.5)*

*Porque, no nosso trabalho, se trabalha muito com o subjetivo, e é complicado mensurar avanços ou retrocessos. Mas trabalhamos muito nisso, em levantar/criar indicadores. (E.D.4)*

O próprio SMMA, no exemplo acima apresentado, coloca a necessidade em se dimensionar questões tais como: sensibilidade, a autoestima, atitudes críticas e conscientes, fortalecimento pessoal e social, relacionamento

interpessoal, cooperação, solidariedade, respeito, espírito de equipe, a sociabilidade e a ética. Nesse sentido, instiga-se a discussão em torno de como criar mecanismos ou indicadores que possam dar conta de fazer essa mensuração.

*A gente aqui trabalha muito com o subjetivo, então qual é o resultado que a gente está fazendo? E avaliar isso é importante, mas é difícil. É inclusive difícil elaborar indicadores que dêem conta de mensurar essa questão mais subjetiva.*

*Alguns serviços tratam de questões mais quantitativas – número de desabrigamentos, de retorno para familiar, de processos bem resolvidos – mas onde atuou a maioria dos indicadores devem ser numa perspectiva qualitativa. Como aferir o resultado dessa ação? – (E.D.4)*

No caso do processo de monitoramento e avaliação em Londrina, a GGMA se utiliza do instrumental fornecido pelo “relatório mensal de atividades”. Nele as entidades são orientadas a relatar não apenas quantitativamente as suas ações, mas também qualitativamente, descrevendo suas impressões e considerações acerca dos aspectos intangíveis da realidade observada e vivenciada pela equipe e pelos usuários na entidade.

Destoando da visão positiva acerca dos indicadores, o ‘entrevistado diretoria 2’ relata que, na sua compreensão dos indicadores de avaliação, eles não dão conta de avaliar uma instituição. Considera-os apenas uma forma de ‘fiscalização’ do órgão gestor da política adotada pela rede não governamental.

*Eu acho que esses indicadores não dão conta de avaliar uma instituição [...] isso foi criado para o gestor ficar fiscalizando as instituições. (E.D.2)*

Além disso, para ele, a proposta de avaliação do Poder Público (SMAS) em torno de temas – tais como: a democratização da instituição; a profissionalização (contratação de equipes mínimas); o envolvimento com a rede; a universalização do atendimento; e a qualidade no serviço/atendimento (padrão mínimo de qualidade) – é desnecessária. Tais pontos já eram levados em consideração pela instituição, mesmo antes de o SMMA ter sido implantado e incorporado à rotina da entidade.

Trata de uma posição negativa, semelhante a do outro entrevistado da mesma entidade. O ‘entrevistado técnico 2’ responde a esse tema, entendendo que indicadores de avaliação supracitados são insuficientes para avaliar uma instituição.

*Eu acho que não dá conta de avaliar uma instituição [...] isso aí serve mais para nortear mais as ações de muitas entidades.*  
**(E.T.2)**

Entretanto, quando questionado se esses indicadores fazem com que a entidade reflita sobre sua atuação e modifique a sua prática cotidiana, ele foi categórico em afirmar que sim. Acrescenta que estes indicadores servem como norteadores dessas ações.

O 'entrevistado técnico 1' não soube, em linhas gerais, tratar dos indicadores de avaliação. Porém, compreende que o processo de monitoramento e a avaliação é bom, na medida em que representa a presença física do órgão gestor na realidade cotidiana da entidade – expressando preocupação com o aprimoramento das ações. E esse monitoramento, para o entrevistado, só é visto com bons olhos nos casos em que não é associado a um enfoque excessivo no controle/fiscalização.

Dessa forma, o entrevistado apresenta uma visão controversa entre o monitoramento como um processo de acompanhamento, que foca na construção conjunta de aprimoramentos, e um processo de controle quantitativo, que não preocupado em aprimorar, e sim em apenas fiscalizar.

Essa controvérsia apresentada pelo 'entrevistado técnico 1' talvez se justifique por alterações na gestão política da assistência social em Londrina, uma vez que a implantação e execução do SMMA perpassa diferentes conduções políticas ao longo dos anos.

Para o 'entrevistado diretoria 1', os indicadores auxiliam no trabalho da instituição à medida que traduzem a realidade do serviço prestado. No entanto, quando essa realidade não condiz com o esperado, ele diz que não deve ser papel da gerência impor qualquer tipo de sanção. Se as entidades não cumprem o que deveriam, isso muito se deve à falta de recursos.

Para ele, não adianta o Poder Público simplesmente orientar adequações quando, na verdade, não são passados recursos condizentes para isso.

*Indicadores dão conta de avaliar uma instituição sim; isso dá um parâmetro de avaliação de uma instituição, porque você tem um indicador de como trabalhar. Mas não adianta simplesmente chegar e dizer que tem que contratar, mas como se eu não tenho dinheiro?!* **(E.D.1)**

Esse é um discurso recorrente dos entrevistados dirigentes de entidade, sendo embutida a ideia de que se o poder público não financia o serviço

integralmente, ele não pode exigir da forma que atualmente faz. No que se refere ao custo, há maior menção às despesas com profissionalização.

*A gestão quer profissionalizar demais, e as ONG's não têm recursos para manter isso (E.D.2)*

Traz a discussão para o campo da relação financeira com a SMAS, de modo que já discutimos anteriormente, nesta pesquisa, todo o processo de conveniamento dessa rede.

Em todos esses relatos, importantes questões são postas pelos entrevistados acerca dos indicadores de avaliação estabelecidos no SMMA. Dentre eles, podemos destacar o reconhecimento da necessidade de mensurar os impactos dos serviços executados na vida dos usuários, atestando se ele está cumprindo seus objetivos.

Compreendemos que, dentro da gestão de uma política como a de assistência social, se faz extremamente necessário a construção de indicadores que mensurem o alcance ou não dos objetivos iniciais. Atentar-se para essa perspectiva revela engajamento com a proposta da política e com o bom rendimento do trabalho. Tais reflexões demonstram, ainda, empenho e atenção aos usuários que perpassam o mecanicismo diário das ações.

#### 3.2.2.4 Aspectos positivos e negativos do SMMA e o monitoramento e avaliação ao longo das gestões

Diante da implantação do SMMA no município de Londrina, influenciando as ações da rede socioassistencial conveniada com o poder público, surge como proposta da pesquisa compreender quais os aspectos que mais se sobressaem e aqueles que são entendidos como negativos nesse processo, conforme a visão dessa rede. Considerando o SMMA desde sua implantação até os dias atuais.

Quando discutido acerca dos pontos positivos do SMMA, sobressaíram-se questões já citadas referentes à organização, profissionalização e qualificação dos serviços:

*O SMMA organiza a forma de trabalho na entidade e garante equipe mínima para o serviço. (E.T.4)*

*De positivo, o SMMA prevê uma organização mínima da instituição por serviços. Acho que isso é fundamental para o trabalho. (E.D.3)*

*Positivo para mim foi a organização que esse SMMA trouxe para a política no município, em especial, para as entidades. (E.T.5)*

Nas falas acima, evidencia-se a capacidade organizativa proposta pelo SMMA. Além de padronizar os serviços socioassistenciais no município, o SMMA direciona propostas, organizando e definindo ações concernentes a cada serviço.

Essa organização implica também na transparência acerca dos indicadores de avaliação e critérios de qualidade dos serviços, uma vez que no SMMA estão dispostas as condições mínimas de trabalho no que se referem aos recursos humanos materiais e físicos para cada serviço.

A organização também se dá no plano conceitual, cabendo a GGMA encontros regulares com a rede de serviços, no intuito de promover alinhamentos conceituais de questões tais como: pobreza, vulnerabilidade social, família, trabalho em rede etc. Contribuiu-se, assim, para um ajuste no entendimento dessas temáticas e evitam-se equívocos no trabalho com a população usuária da política.

Outro apontamento positivo se deu por conta da profissionalização dos serviços socioassistenciais.

*Com relação aos aspectos positivos, discutiu-se muito com relação à qualificação dos profissionais que tocam o serviço. (E.T.3)*

*O positivo, como eu já falei pra você, foi a profissionalização da rede, o acompanhamento da gerência após a implantação do SMMA. (E.T.2)*

Os entrevistados compreendem um processo de evolução nessa temática, basta ver que historicamente a assistência social, por se desenvolver no campo da boa vontade, estabeleceu forte associação ao trabalho voluntário e não qualificado.

Dessa forma, associando à implantação do SUAS e do SMMA, em Londrina, houve o início de um debate aprofundado acerca da profissionalização do trabalho socioassistencial. Configurando a consequente qualificação dos serviços à medida que são propostas condições mínimas para essa atuação.

Outro posicionamento favorável dos entrevistados concerne ao caráter padronizador que este sistema possui, visto que define serviços, ações e recursos para a rede socioassistencial – governamental e não governamental conveniada.

*Vejo como aspecto positivo a questão do aprimoramento da política, [...] é uma ferramenta que padroniza as ações [...] É uma ferramenta que busca essa questão de aprimorar, ou você muda, ou a instituição vai ficando para trás nas ações filantrópicas e de caridade. Aí, quando for buscar por recursos, ela não vai ter direito. (E.T.1)*

*Eu acho que é positivo, é a tentativa do SMMA em padronizar, porque ele dá um norte para a instituição, pontuando o que é importante a gente ter no serviço. Existem, por exemplo, dez unidades prestando um mesmo serviço; dessa forma, o SMMA vem padronizar e unificar as ações, o que é importante em questão de RH, espaço físico, conceito, metodologia. Então eu acho que isso foi e é extremamente positivo, porque assim a gente vai dando um pouco mais de uniformidade ao atendimento de uma forma geral. (E.D.4)*

A padronização clareia das ações e auxilia as entidades na prestação do serviço conveniado. É importante, além disso, para definir e delimitar essa atuação, um ponto positivo indicado pelos sujeitos.

Vê-se, portanto, de forma positiva, a proposta que o SMMA trouxe à política municipal no que tange aos seus esforços em profissionalizar e organizar os serviços socioassistenciais, garantindo a sua qualidade na prestação.

O ‘entrevistado diretoria 5’ ressalta também o que ele considera como uma proximidade do poder público, por meio da gerência de monitoramento e avaliação, o que contribui na execução do serviço:

*O SMMA dá mais proximidade com o profissional da GGMA, e essa aproximação dá mais segurança pra entidade. (E.D.5)*

É a proposta da GGMA, ao acompanhar de forma contínua – seja através das visitas institucionais ou dos momentos de orientação junto à rede – estar próxima às entidades, para contribuir com o aprimoramento das ações, conhecer suas realidades e também subsidiar o processo de avaliação.

O ‘entrevistado técnico 1’, por sua vez, no comentário acima descrito, demonstra que de fato muita daquela concepção histórica de prática da assistência aos pobres permanece no imaginário das instituições não-

governamentais. Ou seja, mantém-se a visão da caridade no atendimento que sobrepuja (ou ignora) a concepção do direito ao cidadão.

Entretanto, percebe-se que, em muitos dos casos, a aparente adequação aos preceitos da Política de Assistência Social acontece por conta de interesses relativos ao processo de conveniamento com o poder público.

Ele destaca todo o movimento, em sua instituição, na busca pela adequação aos preceitos do SUAS. No entanto, não enfatizou inicialmente alterações quanto ao padrão de atendimento (qualidade no serviço); demonstrou apenas as implicações dessa não adequação:

*[...] olha, eu dizia 'vocês [diretoria] vão ter que, a partir de hoje, tem essa forma, se vocês não se adequarem, não vai ter mais convênio, não vai ter mais parceria. (E.T.1)*

De fato, analisando também a fala de outro entrevistado, evidencia-se que esse interesse pelo convênio com o Poder Público é o grande impulsionador da busca pela adequação e observação ao SMMA. A instituição o faz porque senão corre o risco de perder recursos públicos. É uma afirmação forte; com uma carga, porém, de realidade muito consistente, se observarmos e melhor analisarmos essa realidade:

*A princípio faz para não perder o financiamento, mas depois vai enxergando que é uma solução boa (E.D.1)*

O entrevistado relata que inicialmente as observâncias ao SMMA se deram por questões convenientes. Porém, com o passar desse processo de incorporação do sistema, questões técnicas sobrepujaram de uma forma positiva, fazendo o SMMA ser visto com bons olhos dentro da instituição.

Em Londrina, o CMAS define os critérios e delibera sobre o financiamento dos serviços da rede socioassistencial privada, sob a cláusula de que se cumpram algumas exigências legais. Dentre elas, o Termo de Cooperação Técnica e Financeira<sup>108</sup> versa sobre a observância e o cumprimento das prerrogativas do SMMA.

Anualmente a SMAS, por meio das gerências de Convênios e de Monitoramento e Avaliação, faz a descrição circunstanciada das ações desempenhadas pelas entidades colocando seu parecer quanto ao cumprimento, ou

<sup>108</sup> Atual documento que celebra a parceria técnico-financeira entre a rede socioassistencial não governamental e o poder público municipal de Londrina.

não, do objeto pactuado. Estas análises são feitas à luz do referencial fornecido pelo SMMA.

O parecer destas análises dá conta de informar se a entidade está apta, ou não para celebrar um novo convênio com o município. Pode-se haver o caso de que sejam sugeridas adequações, uma vez que o serviço prestado pela entidade não está de acordo com o proposto pelo SMMA e acordado pelo TCTF.

Essa proposta de relação garante que os serviços prestados, seguindo de forma efetiva as orientações do SMMA, estão em consonância com as prerrogativas do SUAS e estão acompanhando uma proposta de trabalho criada pela gestão da política no município.

Dessa forma, inicia-se a discussão com os entrevistados em torno da visão do SMMA enquanto um instrumento de aprimoramento das ações ou de controle por parte do órgão gestor. Foi um fato que também questionamos a cada um dos sujeitos:

*Eu vejo mais como controle, mas que também não deixou de ser profissionalização. Na verdade estão juntas, não tem como separar. (E.T.2)*

*[...] nós temos visto aqui que esse processo fica muito focado mesmo no controle, na questão de metas, na questão de ver relatórios, de cobrança; a gente vê que fica nisso ainda (E.T.1)*

*Fiscalizar, com certeza! Isso é uma coisa em que eu trabalho há muitos anos e percebo: é uma questão de fiscalização com certeza! (E.D.2)*

*O SMMA vem como uma regra pra quem é conveniado e tem que ter, é uma forma de controle dos recursos, da qualidade do serviço prestado... enfim, de tudo! (E.T.4)*

*No início, eu via como uma ferramenta de controle; mas, conhecendo melhor a proposta do SMMA, percebi que ele ajuda o serviço. (E.T.5)*

Conforme Vaitsman (2009)<sup>109</sup> define, as práticas de controle/fiscalização dizem respeito “ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos”. Ou seja, esse controle visa corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão, verificando a aplicação de recursos públicos, segundo critérios técnicos, operacionais ou legais. A fiscalização,

<sup>109</sup> Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília, 2009. p. 157-169.

por sua vez, verifica se o objeto dos programas de governo existe e corresponde às especificações estabelecidas, se há correspondência entre execução e produtos especificados.

Para os entrevistados anteriormente apresentados, o processo de monitoramento, em Londrina, está pautado mais nessa fiscalização financeira e no controle de cumprimento de metas.

No entanto, de modo controverso, enxergam também um lado positivo nisso à medida que reconhecem a necessidade de um real acompanhamento do dinheiro público investido. Porém, esse acompanhamento deve ser feito com flexibilidade e sensibilidade à realidade de cada instituição:

*O dinheiro público, ele tem que ser bem administrado, isso eu concordo (E.D.1)*

[...] e o lado positivo, que tem que fiscalizar mesmo (E.D.2)

*Então, a gente acredita que tem que ter esse monitoramento mesmo, porque se deixa muito à vontade... Tem que ter mesmo essa questão do monitorar por parte do órgão gestor, para que se cumpra o que está no termo de cooperação técnica (E.T.1)*

*Mas também tem o seu lado positivo, que é o atendimento mais profissional para o usuário, e zelar pelo dinheiro público, porque você pode hoje montar uma entidade e falar que está usando o dinheiro com familiar... E se não tiver ninguém acompanhando? Eu acho que tem que ter sim. (E.T.2)*

Aqui a concepção de monitoramento enquanto ‘controle/fiscalização’ assume uma perspectiva positiva, pois cumpre um papel importante na condução de um bom aproveitamento do recurso público investido, uma vez que não deixa a prática das instituições sem o devido acompanhamento por parte do órgão gestor. De fato, na gestão de uma política pública, o controle e a fiscalização respondem dois pressupostos bastante importantes: o cuidado com a coisa pública e os resultados na vida do usuário.

O conceito latino *res publica*<sup>110</sup> conota essa importância à coisa pública, dando conta da necessidade do cuidado com o patrimônio econômico público, que é de todos e para todos; dessa forma, o Estado republicano estabelece mecanismos de controle. É uma forma de compreensão de que o público é, antes de

<sup>110</sup> O termo '*res publica*' foi cunhado pelos romanos, para designar uma forma de governo que tem como característica central o cuidado com a coisa pública. (SKINNER, 1996)

tudo, o que é comum, portanto o oposto do privado. O desrespeito a esse conceito afronta a cidadania, a soberania popular e a todos os princípios que regem a **res publica**. (SKINNER, 1996)

Da mesma forma, o Estado responde pela qualidade do serviço prestado, visando o bem do usuário, garantindo, assim, seus direitos de cidadania. Para tanto, vale-se de procedimentos e parâmetros estabelecidos para mensurar a qualidade dos serviços prestados pela rede monitorada.

Porém, na maioria das citações dos entrevistados, o controle conota apenas uma postura de cobrança em torno do cumprimento de metas e objetivos, já o monitorar estaria mais ligado à proposta de um acompanhamento que visa aprimorar o serviço. Nesse sentido, quase sempre que o termo “controle” é utilizado ele carrega essa carga pejorativa, sendo entendido como algo negativo.

O ‘entrevistado técnico 1’ apresenta um posicionamento controverso entre o monitoramento como um processo de acompanhamento – que foca na construção de aprimoramentos de forma conjunta – e o processo de controle quantitativo. Reconhece, porém, que de forma geral a gerência responsável pelo serviço de monitoramento tende, de um lado, por um posicionamento que extrapola a lógica do controle. E de outro, tende a personalizar as ações, identificando-as às pessoas que as executam e/ou estão à frente dos serviços.

*Porque a (nome da técnica da SMAS) estava fazendo um trabalho legal, de acompanhar, de fazer essa visita in locus, de verificar in locus a dificuldade das instituições, e de depois levar isso para lá [gestão], levar para o CMAS, de estar lutando junto conosco [entidades], não enquanto um controle, mas enquanto mesmo um aprimoramento, enquanto mesmo um compartilhar essas questões. (E.T.1)*

*A gente ainda enxerga um pouco a questão do controle. Eu não falo nem por parte tanto da Gerência [de monitoramento e avaliação] em si, mas a questão de alguns membros do Conselho (CMAS) que a gente ainda vê, que utiliza desse processo de monitoramento enquanto controle (E.T.1)*

Transparece, na fala dele, também a proximidade da gerência de monitoramento e avaliação e seu papel enquanto ‘representante’ das instituições não governamentais dentro da SMAS. Talvez seja opinião induzida pela postura das técnicas da gerência, que desempenham uma função – muitas vezes – de intermediação, e são a presença física do órgão gestor na realidade da entidade.

Outra discussão que tomou um tom de crítica por parte dos entrevistados se refere à falta de equipe na GGMA, o que estaria atrapalhando consideravelmente o processo de monitoramento e avaliação junto à rede:

*O que eu pontuo como negativo é a falta de um acompanhamento mais sistemático por parte da GGMA. Por exemplo, a minha entidade não tem nenhuma conversa; aí chega ao final do ano, eu ouço uma avaliação que nunca fui falada pra mim antes, nunca foi dialogada do que eu precisava melhorar. Porque a avaliação está inserida num processo que se faz enquanto o serviço é executado, para justamente se corrigir possíveis desvios do planejamento. E aí não, nós temos uma palavra e essa palavra é unilateral; você ouve numa reunião uma avaliação. (E.D.4)*

*Falta de equipe na GGMA é um aspecto negativo. (E.D.3)*

*A falta de equipe da GGMA impede um acompanhamento mais efetivo. E é irônico, porque a GGMA estabelece equipes mínimas para as entidades, mas ela mesma não tem um corpo técnico à altura do seu trabalho. (E.T.4)*

*Aponto como um ponto negativo a questão de insuficiência de pessoal na GGMA, pois fica difícil de fazer o acompanhamento mais próximo às instituições, de visitar, de chamar, de sentar e conversar. Esse, pra mim, é um dos principais pontos negativos, até mesmo porque impede que o SMMA seja melhor operacionalizado nessa rede. (E.T.3)*

Como já relatado nesta pesquisa, são atualmente vinte e nove entidades conveniadas com a SMAS, necessitando deste acompanhamento sistemático por parte da GGMA. São também passivas desse monitoramento e avaliação toda a rede governamental que conta atualmente com onze unidades de CRAS, três CREAS e mais os serviços de Apoio Socioeducativo denominados de “Viva Vida”.<sup>111</sup> Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de uma equipe mínima para a gerência, considerando essa grande demanda a ser acompanhada.

Para alguns entrevistados, outro aspecto negativo citado se refere ao caráter limitador do SMMA, que, ao padronizar os serviços restringe suas ações.

*No momento, o SMMA está limitando as ações, sendo que existem instituições na cidade que não querem se conveniar com a SMAS por causa desse engessamento. (E.D.1)*

<sup>111</sup> Atualmente, o ‘Viva Vida’ está estruturado através de catorze unidades de apoio socioeducativas, descentralizadas nos bairros periféricos e distritos rurais de maior demanda na área.

*O SMMA está mais limitando. Não se aprimora, limita-se. Porque cada um tem um jeito de ser, tem um jeito de trabalhar. Você se engessa [...] fica tudo muito engessado, e a gente não tem como trabalhar assim. (E.D.2)*

A compreensão dos entrevistados revela que o SMMA não aprimora, e sim limita suas ações no trabalho cotidiano. Utilizam-se, inclusive, do termo “engessado” para externar sua visão com relação à proposta de organização deste Sistema.

O ‘entrevistado diretoria 1’ relata, em diversos momentos da entrevista, sua crítica à padronização de serviços. No caso de sua instituição, há a dificuldade de enquadramento do serviço à luz da resolução CNAS nº. 109/09 (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais).

É uma posição diferente. Para a grande parte dos entrevistados, a proposta de padronizar as ações é vista como positiva à medida que unifica as ações e dá um norte para a execução do serviço.

E há aqueles que, como o entrevistado técnico 1, também trazem a concepção controversa de que a ferramenta SMMA pode tanto aprimorar como servir de limitador às ações da entidade, uma vez que padroniza as suas atuações.

*Por um lado, ele [SMMA] está aprimorando. Acredito que é uma ferramenta de extrema importância [...]. E também, por outro lado, ela limita sim, como estou te falando. Ela engessa todo o serviço, toda a ação, já vêm as ações propostas: o que você tem que fazer, o que você não tem que fazer (E.T.1)*

Ele distingue (ou diferencia) esse monitoramento em dois conceitos: um referente ao controle e outro ao acompanhamento às instituições (este último é visto de maneira positiva). Talvez até se atribua diferentes sujeitos a cada um desses conceitos, cabendo o acompanhamento à Gerência de monitoramento, enquanto a fiscalização/controle ao CMAS e SMAS.

Quando indagado quanto às sugestões para melhorar o processo de monitoramento e avaliação, o entrevistado apenas comentou:

*Eu acredito que é difícil você fechar um documento assim: deixá-lo tão fechado e tão pronto, porque a realidade é constante [e mutável]. Então a questão do SMMA, eu acredito que ele vai ter que passar ainda por inúmeras alterações [revisões], igual já estamos recentemente construindo a nova alteração. (E.T.1)*

E o 'entrevistado técnico 2' critica o modo por demasiadamente padronizado do SMMA e da política:

*Nós estamos desenvolvendo o nosso trabalho, atendendo aquilo que a gente se propôs a atender, com qualidade, porque é isso que a gente prima. E não precisa ficar seguindo aquele modelo. Agora, com essa tipificação dos serviços, vem praticamente a bula pronta, fechado. Não precisa gente, pelo amor de Deus, não precisa. (E.T.2)*

A organização da política no município afeta consideravelmente o processo de conveniamento da rede socioassistencial com o CMAS, porque são conveniados aqueles serviços previamente estabelecidos no SMMA.

Em Londrina, o Conselho Municipal de Assistência Social define anualmente os critérios de partilha<sup>112</sup> para o financiamento da rede socioassistencial, tendo por referência os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social e os serviços constantes no Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

Definidos os critérios, abre-se o chamamento – por meio de edital público<sup>113</sup> – para que as entidades interessadas concorram ao financiamento do serviço. Após o processo, o CMAS aprova as propostas de trabalho apresentadas pelas instituições não governamentais prestadoras de serviços socioassistenciais na Proteção Social Básica e Especial e firma o cofinanciamento dessas ações.

Isso evidencia a importância do SMMA e CMAS na organização da política e do firmamento da parceria com a rede privada. Evidencia também como existe uma publicização acerca de todo o processo, tais como os valores de (co)financiamento e proposta de serviço a ser executado pela entidade interessada.

Por fim, outro aspecto negativo apontado pelo 'entrevistado diretoria 2' foi o que ele considera “*excesso de técnica*”; talvez esse posicionamento esteja associado ao processo de contratação profissional que isso requer.

*Eu falo que é mais para dar emprego para assistente social, psicólogo e para os educadores. É para dar emprego, porque tem muito desempregado. Profissionalizou demais, e as ONG's não têm recursos para manter isso. (E.D.2)*

Como já abordado anteriormente, o entrevistado – na sua visão de gestor – compreende que são muitas as exigências em torno dessa profissionalização, e a entidade não dispõe de condições financeiras para supri-las.

<sup>112</sup> Os critérios de partilha são etapas para a seleção das propostas apresentadas pela rede socioassistencial, sendo subdivididas em eliminatória, classificatória e de desempate.

<sup>113</sup> Publicizando o chamamento e definindo o calendário para todas as etapas do processo.

Foi categórico em afirmar que a introdução de um SMMA na instituição visa unicamente fiscalizar suas ações. Porém, não entende isso como sendo completamente negativo, de certo modo acha até necessário; pois, à medida que o dinheiro público é investido em ações da rede privada, faz-se necessário certo controle sobre esse recurso.

O 'entrevistado diretoria 2' destoou dos demais e fez, em linhas gerais, uma avaliação muito negativa quanto ao SMMA. Não compreende que este tenha tido tanta relevância na condução do serviço, funcionando mesmo como mecanismo de controle do órgão gestor da política. Além disso, omitiu-se em sugerir melhoras para esse processo.

Por fim, é importante caracterizar a necessidade do controle e sua diferenciação do processo de monitoramento e avaliação de uma política pública. Conforme Vaitsman (2009) pontua que:

as práticas de controle dizem respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos. (VAITSMAN, 2009, p.158)

São pertencentes ao controle a auditoria, que visa corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão, verificando a aplicação de recursos públicos, segundo critérios técnicos, operacionais ou legais; e a fiscalização, que verifica se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas e se há correspondência entre execução e produtos especificados.

No que se refere à avaliação, seu objetivo mais geral, tanto da avaliação quanto do monitoramento, é a produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações e serviços, a fim de subsidiar a tomada de decisões por parte de gestores e gerentes. Como componentes do processo de gestão, a utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstas.

Controle tem seu foco na legalidade dos atos da administração pública, é necessário para verificar a honestidade na administração e guarda

dos valores públicos o emprego legal dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei Orçamentária.<sup>114</sup>

Possui efeito negativo à medida que traz consigo tão somente o apelo ao cumprimento de resultados e metas, desempenhando uma função de policiamento às práticas das entidades. Esse fato foi indicado pelos entrevistados em diversas ocasiões.

#### *3.2.2.4.1 A aplicação do SMMA e as diferentes gestões da política de assistência social no município*

Outra questão que permeou as entrevistas se deu por conta de que o SMMA passou por diferentes gestões, desde a sua implantação em 2005. Questionamos se houve alterações significativas quanto à forma de condução do processo de monitoramento e avaliação, de acordo com as gestões e se essas modificações podem ser consideradas positivas ou negativas.

Em linhas gerais, os depoimentos foram negativos para a atual gestão da política no município de Londrina, evidenciando a desvalorização desse processo nos últimos anos.

O 'entrevistado diretoria 3' não fez concretas distinções entre as gestões. No entanto, demonstrou preocupação com a condição atual de gestão desse processo de avaliação, questionando inclusive a real preocupação dessa gestão com o processo de monitoramento e avaliação. Foi enfático em dizer que as reuniões das comissões e as visitas institucionais não ocorrem mais.

*[...] a gente não está tendo visita no local, e até existem as comissões; mas elas não estão acontecendo. (E.D.3)*

Para a aplicação do SMMA e execução do processo de monitoramento e avaliação, a GGMA conta com uma diversidade de instrumentos técnicos aptos para compreensão da realidade dos serviços prestados por essas entidades. Destacamos as visitas institucionais, as comissões de acompanhamento dos serviços, os relatórios mensais de atividade e os relatórios circunstanciados.

---

<sup>114</sup> O controle dos gastos públicos é uma das etapas de primordial importância para execução orçamentária; por isso, tem-se uma ampla legislação sobre o assunto, dentre as quais destacamos: Lei nº. 4.320/1964, Decreto nº. 200 de 25/02/1967 e Artigo 70 à 76 da CF-88.

É uma forma de verificar o cumprimento do objeto pactuado, bem como se a entidade está de acordo com os critérios de qualidade estabelecidos pelo Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

No entanto, como apurado, estes instrumentos atualmente se encontram em dificuldades de aplicação no cotidiano da GGMA, haja vista a pequena (ou quase inexistente) equipe técnica disponível para essa atividade, e a grande demanda de instituições conveniadas com a SMAS.

Além disso, essa falta de equipe técnica traz outras consequências ao processo avaliatório, conforme o entrevistado aponta:

*A gente não tem um “feedback” [retorno das informações referentes à avaliação], apenas no final do ano [no caso do Laudo Circunstanciado]. Aí é um choque pra gente; a gerência nem nos falou anteriormente, nem discutiu antes em particular com a entidade. (E.T.4)*

O não retorno das avaliações às entidades, ocasionado pela falta de diálogo da gerência com esta rede conveniada, impede que correções aos desvios de rumo sejam realizadas. É indispensável, num processo de monitoramento e avaliação, que haja este diálogo com o avaliado, porque as suas perspectivas e sua concepção da avaliação enriquecerão as dimensões da mesma, trazendo novos aspectos ou novas utilidades.

Como Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 64) afirmam, a avaliação não constitui uma finalidade em si mesma. Seu propósito básico é favorecer o processo de tomada de decisões técnico-administrativas e, em algumas situações, inclusive políticas, para melhorar, modificar ou suprimir a realização de determinado programa ou serviço. Dessa forma, considera-se a necessidade de devolutiva dessa avaliação como condição fundamental de um processo avaliativo que se denomina democrático. Vale lembrar que as instituições avaliadas não são meros objetos da avaliação; e sim, sujeitos integrantes desse processo.

O ‘entrevistado diretoria 5’, por sua vez, entende que há diferenciações entre o acompanhamento da GGMA, feito no início do processo de implantação do SMMA, e o que é realizado hoje. Para ele, o monitoramento e avaliação realizado na gestão anterior à atual tinha a preocupação de orientar e esclarecer as entidades. Não havia uma postura de cobrança e fiscalização tão somente.

*Antes os técnicos vinham aqui, sentavam, analisavam e conversavam com a gente; viam a realidade da entidade, explicavam para gente no que a gente tinha que melhorar. Hoje a gente é cobrado e a gente não pode cobrar. Não tem nem como eu cobrar a presença da GGMA hoje aqui, sendo que é apenas uma única profissional! Que, inclusive, acabou de entrar lá. O que ela vai fazer sozinha numa rede desse tamanho?*  
**(E.D.5)**

Atualmente, segundo este entrevistado, o acompanhamento não existe, o que põe em xeque o processo de monitoramento e avaliação. Chega-se ao ponto de o entrevistado duvidar da credibilidade desse processo, uma vez que, ao final do ano, uma avaliação do ano será feita com nenhum tipo de base aceitável.

Na situação exposta pelo entrevistado, a falta de realização das visitas institucionais e comissões de serviços pode comprometer essa avaliação, sob o risco de que seja feita uma pseudoavaliação (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 37), com o intuito único de cumprir as exigências do convênio, porém não demonstrando a realidade em questão.

Segundo informações apuradas, a GGMA ficou por alguns meses sem um técnico de referência, sendo que, apenas ao final desta pesquisa houve o ingresso de um técnico no cargo de gerente.

Dessa forma, o entrevistado faz a crítica de que na atual gestão o SMMA não passa de um documento que organiza, mas não acompanha. Isso pode ser considerado um grave erro, já que sua função é aprimorar o trabalho da rede de serviços.

Em linhas gerais, boa parte dos entrevistados criticou a atual condução do processo de monitoramento e avaliação em Londrina, citando o desmonte da GGMA, que revela uma desvalorização do acompanhamento, principalmente às entidades não governamentais e as inúmeras trocas de gerentes:

*Vejo como ponto negativo a questão de insuficiência de pessoal na GGMA, pois fica difícil de fazer o acompanhamento mais próximo às instituições – de visitar, de chamar, de sentar e conversar. Esse, pra mim, é um dos principais pontos negativos, até mesmo porque impede que o SMMA seja melhor operacionalizado nessa rede. (E.T.3)*

*Quando o SMMA foi implantado, era uma coisa; depois que mudou a gestão, eu senti que se perdeu muito no monitoramento e avaliação com essa mudança. Uma preocupação que se tinha na gestão anterior era o respeito com o monitoramento e avaliação, atualmente isso se perdeu.*

*Atualmente eu vou dizer que a gente parece que não tem nem uma GGMA; ficou inclusive uns quatro ou três meses sem gerente. A pessoa assumiu recentemente, há uns 15 dias. Não estamos tendo visitas, comissões, orientações, ou seja, não temos alguém por referência. (E.T.5)*

*Olha, atualmente, sendo bem claro, na verdade eu, de vez em quando, até pergunto “quem é a gerente?”. Porque tem havido inúmeras trocas de gerente [na GGMA]. Então eu me pergunto: quem é ainda gerente. (E.D.4)*

*Houve alterações na equipe da GGMA, antes eram duas assistentes sociais. Atualmente esse processo está confuso. As visitas não têm ocorrido. E na gestão atual, têm ocorrido muitas mudanças de gerente na GGMA, e isso é horrível. Tanto nas gerências quanto em diretorias, foram muitas as mudanças. (E.T.4)*

Até início de 2008, como se apurou junto à SMAS, a GGMA contava com duas técnicas responsáveis pelo acompanhamento da rede socioassistencial do município, sendo uma responsável pela proteção social básica e a outra pela proteção social especial – alta e média complexidade.

Essa falta de equipe na GGMA impede o melhor acompanhamento da rede, impossibilitando, inclusive, o diálogo com as instituições, como bem assinalou o entrevistado:

*Falta equipe; geralmente é uma pessoa apenas na GGMA, para dar conta de toda essa rede; são vários serviços. Eu entendo também que é impossível para o técnico que está lá. O SMMA é um sistema complexo e precisa de equipe para materializá-lo. (E.T.4)*

*Acho que atualmente o monitoramento não seja uma prioridade, porque, na verdade, uma rede socioassistencial como a de Londrina não dá para um único técnico acompanhar, é humanamente impossível uma pessoa fazer um serviço desses. (E.D.4)*

Com relação às mudanças no processo de monitoramento e avaliação realizada pela SMAS, o ‘entrevistado técnico 3’ relata que houve significativas alterações na sua condução. Anteriormente a GGMA contava com uma equipe de trabalho suficiente para as ações; era um técnico de referência para cada nível de proteção.

*Eu peguei o início de uma fase em que o trabalho na GGMA era dividido, tendo uma técnica que era referência da PSB, e outra, responsável pela PSE. Depois concentrou numa única pessoa; e*

*depois nos momentos em que apertava, sobrava até pro estagiário. (E.T.3)*

Ao longo da última gestão, inúmeras alterações na GGMA vêm atrapalhando a continuidade desse processo. Trocas de gerente e redução de equipe tornam a situação crítica, em suas palavras. Atualmente as visitas institucionais, assim como as comissões de serviços, não ocorrem mais, prejudicando a avaliação dos serviços.

*Houve depois uma mudança [de técnico na Gerência]; e depois, mais outra. E agora eu nem sei mais quem está.*

*Se for pensar em Gestão, dá muita diferença entre o que é e o que foi. Em alguns momentos, eu acho que acaba perdendo algumas coisas que já estavam sendo construídas. Há pessoas dentro da gerência que desenvolviam um trabalho que deveria ser levado em conta, criando inclusive um vínculo com as entidades por conta desse acompanhamento. E o que está acontecendo agora é super crítico: não tem ninguém na gerência por referência, não há mais visitas, e as comissões estão paradas. Essa situação não desconstrói o que foi feito; mas, de certo modo, é um retrocesso.*

*A avaliação é um processo que tem de acontecer, independentemente da gestão. Não é algo da cabeça do gestor. (E.T.3)*

O 'entrevistado técnico 3' afirma que a avaliação deve ser um processo que tem que acontecer independentemente da gestão, pois é a garantia de qualidade do serviço prestado à sociedade. Posição compartilhada pelos demais.

Considerando as diferentes gestões que o SMMA perpassou<sup>115</sup>, a análise da visão das entidades requer sensibilidade a isso, uma vez que os entrevistados podem focar suas respostas de acordo com aquilo que mais lhe marcou, dispensando uma compreensão mais totalitária desse processo.

Caracteriza-se, de forma conclusiva, conforme a avaliação feita pela rede com relação ao SMMA e ao processo de monitoramento e avaliação, que alguns pontos podem ser levantados enquanto positivos: a) profissionalização do serviço, ao propor equipes mínimas para os serviços, assim como os espaços físicos e materiais, de acordo com as atividades; b) organização mais clara da política, descrevendo os serviços e as suas atividades/ações pertinentes; c) proximidade do órgão gestor na entidade, efetivada pelo processo de acompanhamento; d) qualidade no serviço prestado ao usuário, resultante dos pontos acima descritos.

---

<sup>115</sup> 2005-2008 / 2009-atual

No que tange aos aspectos negativos, destacam-se: a) limitação (engessamento) das ações, devido à padronização dos serviços; b) mecanismo de controle e fiscalização, servindo apenas para cobrança às entidades; c) demasiada exigência, principalmente quanto ao espaço físico e aos recursos humanos, o que gera gastos para a instituição.

Outra questão apontada e de extrema relevância se trata das alterações na aplicação do SMMA e no processo de monitoramento e avaliação, ao longo das diferentes gestões, sobressaindo à susceptibilidade do SMMA às mudanças políticas que envolvem sua aplicação e evidenciando o caráter ideopolítico de um processo de avaliação.

Deu-se ênfase a um período caracterizado pelos entrevistados como sendo democrático e participativo, com ações da GGMA reconhecidamente mais sistemáticas evidenciando uma proposta de trabalho de maior proximidade com a rede de serviços. Enquanto no atual momento, essas mesmas questões não alcançam níveis satisfatórios para as entidades, uma vez que falta proximidade desta atual gestão com a rede socioassistencial conveniada, assim como uma postura democrática e participativa.

Já tratamos que o processo de monitoramento e avaliação possui duas dimensões: a técnica e a política. Avaliar uma política pública nunca constitui um exercício formal 'desinteressado'; mostra-se ancorada num conjunto de valores e noções da realidade social, partilhados por membros relevantes de uma maioria do governo. (MELO, 2007, p.11)

Para os entrevistados, essa sensibilidade do processo de monitoramento e avaliação ao ambiente político foi avaliada como negativa, considerando que o atual momento da política no município tem desvalorizado esse acompanhamento, prejudicando o aprimoramento das ações.

#### 3.2.2.5 O papel do CMAS no processo de avaliação das entidades

O Conselho Municipal de Assistência Social se institui, no município de Londrina, como espaço de participação da sociedade e importante componente do processo de monitoramento e avaliação da rede de serviços socioassistenciais.

Foi criado através da Lei Municipal 6.007, de 23 de dezembro de 1994116, sendo o primeiro do Estado do Paraná. Sua primeira Conferência foi realizada já no ano seguinte, ocasião em que foram eleitos os primeiros conselheiros municipais.

Os conselhos e as conferências constituem espaços privilegiados de efetivação do controle social, planejamento e avaliação de políticas públicas; são fundamentais para a democratização das políticas sociais. Constituem-se em instâncias descentralizadas de debates e controle das políticas públicas, ou seja, um meio legítimo de reivindicação de direitos, onde a sociedade tem assegurado o espaço para o exercício da participação.

Surgem da proposta inovadora da CF-88 em estabelecer uma nova relação entre o Estado e a sociedade. Baseiam-se na participação de organizações da sociedade na formulação e na cogestão das políticas sociais, sendo os conselhos instâncias de negociação e pactuação das propostas institucionais e das demandas da comunidade.

Dentre suas características, destaca-se o caráter deliberativo que o conselho assume, sendo dessa forma apto a decidir, com autonomia, sobre os rumos da política num determinado município.

No caso da política de assistência social, os conselhos seguem orientações expressas na LOAS. São compostos, de forma paritária, por membros do poder público e da sociedade civil<sup>117</sup>.

Segundo a PNAS/2004 discorre sobre o artigo 18 da LOAS:

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (BRASIL, 2004, p. 51)

---

<sup>116</sup> Tal lei institui o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e a Conferência Municipal de Assistência Social.

<sup>117</sup> A composição paritária deve obedecer a uma igualdade no número de membros que representam o poder público e os membros que representam a sociedade civil.

Conforme a Lei Municipal nº. 6.007/94 descreve, em Londrina, o CMAS tem como atribuições:

Estabelecer as prioridades da política municipal de assistência social e aprovar o Plano Municipal Anual de Assistência Social, de acordo com as diretrizes gerais aprovadas na Conferência Municipal de Assistência Social;  
Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social do Município;  
Inscrever e fiscalizar as instituições de assistência social atuantes no Município;  
Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;  
Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades governamentais do Município;  
Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;  
Apreciar e emitir parecer acerca da proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social;  
Propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Assistência Social;  
Convocar e coordenar, a cada dois anos, ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social;  
Propor a formulação de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços da assistência social;  
Propor critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as instituições assistenciais privadas que prestem serviços de assistência social no âmbito municipal;  
Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados a programas de assistência social, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;  
Acompanhar as condições de acesso da população usuária da assistência social, indicando as medidas pertinentes à correção de exclusões constatadas;  
Elaborar e aprovar seu regimento interno;  
Publicar no órgão oficial de divulgação do Município suas resoluções administrativas, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos.

Destacamos, dentre as suas competências, a atribuição em *“acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados a população pelos órgãos, entidades governamentais e não governamentais do Município”* (Lei Municipal 6.007/94).

Partindo dessa definição sobre o que é e o que compete ao conselho, abordaremos, neste tópico, a relação entre as ações de Monitoramento e Avaliação e o CMAS, como forma de compreender a integração existente entre o gestor da política e a instância de controle social na experiência vivenciada pelo município de Londrina.

Inicialmente, podemos destacar que o SMMA tem contribuído para que o Conselho exerça tanto seu papel fiscalizador, quanto de reconhecimento e registro dos serviços socioassistenciais, considerando que as modalidades de serviços não constantes no SMMA não podem ser registradas no Conselho Municipal de Assistência Social e nem podem efetivar qualquer tipo de relação técnico-financeira com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Entretanto, a proposta neste momento da pesquisa, é averiguar junto aos entrevistados a compreensão sobre a relação entre o processo de avaliação realizado pela GGMA e o CMAS. Compreende-se, ainda, se há clareza da atribuição de cada um deles para as entidades.

Procurou-se também, neste eixo de análise, atentar em que medida o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação contribui para o exercício do controle social no âmbito do CMAS.

O processo de Monitoramento e Avaliação é uma ação conjunta do CMAS e da Secretaria, sendo que tal processo pode orientar e influenciar o conselho em seu poder deliberativo, subsidiando-o tecnicamente. Trata-se de um importante ganho político na política municipal de assistência social a relação articulada, hoje existente entre o conselho e o órgão gestor.

Porém, inicialmente buscamos a opinião dos entrevistados no que tange à competência técnica dos conselheiros num processo de avaliação e até que ponto avaliar e fiscalizar devem ser atribuição do CMAS.

Nesse sentido, alguns entrevistados reforçaram a ideia da qual muitos conselheiros não possuem a competência técnica para executar a avaliação dos serviços socioassistenciais:

*Existe a comissão de acompanhamento do CMAS, só que não é uma comissão formalizada (em lei). Então as pessoas que a compõe, muitas vezes, não têm nem a clareza de saber até onde vão suas funções / atribuições, o que é papel dessa comissão .. o que é papel da GGMA. Então assim, ainda tem muita coisa pra amadurecer, para se esclarecer o limite de um e de outro, para não se sobrepor as ações.  
A própria comissão de acompanhamento não tem exatamente clareza; às vezes, não tem equipe suficiente (para realizar visitas) (E.T.3)*

*Dentro da comissão de acompanhamentos – que eu participo como colaboradora – há pessoas com capacidade técnica para*

*essa avaliação e outras não. A gente sabe que tem os usuários, conselheiros de outras secretarias. (E.T.5)*

*Alguns conselheiros têm um conhecimento maior de toda a rede. Dentro das comissões (do conselho), a gente acaba se apropriando mais, conhece mais as instituições, sendo adquirido um conhecimento maior da rede. Agora, nem todos têm esse envolvimento. Então depende muito de quem está avaliando. (E.T.4)*

*Não avalio que os conselheiros tenham capacidade técnica para avaliar, principalmente quando trocam os conselheiros e entram várias pessoas novas é difícil. Procuramos sempre deixar alguém mais experiente em cada comissão, senão é impossível dar uma continuidade.*

*Mas não tem mesmo condição para analisar algumas coisas, realmente. Até mesmo porque, às vezes são pessoas que entraram no conselho e não têm nenhuma proximidade com o tipo de serviço que está sendo avaliado. Então existe essa dificuldade.*

*Dessa forma, o conselho sempre se utiliza da avaliação que é feita pelo GGMA. E normalmente o conselho respeita a avaliação feita pela secretaria e avalia com os olhos da secretaria. (E.D.4)*

*Não, técnica não. Os conselheiros se baseiam na análise feita pela GGMA. E dentro do conselho, você discute essas avaliações e dá o direito das entidades se defenderem daquilo que elas não concordam. Fazer essa análise sem acompanhar, ninguém tem condição nem a GGMA. Você só pode afirmar uma coisa se você conhece essa realidade, senão é injusto. (E.D.5)*

A questão tratada na pergunta aos entrevistados gira em torno de se os conselheiros do CMAS, sejam eles do poder público, sejam da sociedade civil (incluindo os usuários), possuem a capacidade técnica para a avaliação da rede socioassistencial. Em especial, nesse processo, destaca-se a avaliação das entidades conveniadas com a SMAS, que, como já tratado nesta pesquisa, são avaliadas anualmente pelo conselho por conta dos laudos circunstanciados.

Para grande parte dos sujeitos ouvidos, em linhas gerais, é difícil precisar, uma vez que isso depende muito do conselheiro em questão. Alguns conselheiros possuem maior tempo como membro e também maior conhecimento da rede de serviços enquanto profissional que atua nessa área, o que é visto pelos entrevistados como positivo. Quando o conselheiro não possui experiência – é o caso de novos conselheiros, ou conselheiros governamentais advindos de outras

políticas<sup>118</sup> – isso acaba por prejudicar a avaliação, haja vista – em especial – o não conhecimento do serviço a ser avaliado.

O ‘entrevistado técnico 3’, além da sua opinião quanto à competência do conselheiro ao avaliar, coloca em questão que as comissões de serviços organizadas dentro do CMAS não são retratadas em legislação específica. Dessa forma, analisando a Lei 6.007/94 e o regimento interno do conselho, verificou-se que já na lei se abre o precedente para sua organização.

**Art. 14.** O Conselho Municipal de Assistência Social possuirá a seguinte estrutura:

I - Secretaria do Executivo, composto por Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário;

II - Comissões, constituídas por resolução do Plenário;

III - Plenário.

(Lei municipal 6.007/94 – *grifo nosso*)

Evidencia-se que as comissões são previstas sim na estrutura do CMAS, devendo estas ser organizadas em plenária e obedecer à composição paritária dos seus membros. Atualmente são cinco comissões atuantes no CMAS de Londrina: 1) Comissão de inscrição e cadastro; 2) Comissão de regulação; 3) Comissão de fundo; 4) Comissão de divulgação; 5) Comissão de análise e acompanhamento.

Conforme apurado, não há hoje qualquer tipo de documento oficial descrevendo as atribuições destas comissões, o que talvez colabore na falta de clareza de suas ações, como os entrevistados sinalizaram. Nesse sentido, questionamos ao entrevistado sobre as funções da comissão de análise e acompanhamento:

*Essa comissão tem a incumbência em acompanhar os serviços, mas o que acabava acontecendo, conforme as demandas iam aparecendo, ela ia fazendo acompanhamento; fazia visitas, porque aparecia o caso de uma instituição que sofria uma denúncia; então essa comissão fazia a verificação “in loco” (mas só nesses casos). Ou num processo de encaminhamento, quando eram encaminhadas as propostas das entidades ao CMAS, essa comissão avaliava se a entidade respeitava os critérios divulgados no Edital público de chamamento. Essa comissão acabava fazendo um pouco de tudo; não tinha muito claro,*

---

<sup>118</sup> No caso dos conselheiros governamentais, são indicados pelo chefe do executivo representantes do poder público advindos das mais diversas secretarias: Educação, Cultura, Saúde, Mulher, Idoso etc.

*porque essa comissão não está no Regimento do CMAS, ela não existe oficialmente, e isso precisa ser alterado. É uma comissão que funciona, mas no papel ela ainda não existe.*  
**(E.T.3)**

No que tange ao acompanhamento sistemático da rede (incluindo as visitas institucionais), a ‘Comissão de Análise e Acompanhamento’ tem essa atribuição. Porém, vale esclarecer que no caso dos Laudos Circunstanciados – reiteradamente citados nesta pesquisa – toda a plenária do CMAS vota aprovando ou não as avaliações feitas pela GGMA e contidas nesse documento.

De acordo com informações da secretaria executiva do conselho, está em vigência um processo de revisão do regimento interno do CMAS. O atual regimento interno é de 1995; e, devido à necessidade de atualização, passa por um processo de revisão, sendo este documento responsável em descrever, dentre outras questões, as atribuições de cada uma destas comissões. Como o artigo 21 da lei 6.007/94 aborda:

**Art. 21.** O regimento interno do Conselho Municipal de Assistência Social fixará os prazos legais de convocação e fixação de pauta das sessões ordinárias e extraordinárias do Plenário, além dos demais dispositivos referentes às atribuições do Secretariado Executivo, das Comissões e do Plenário e de cada um de seus membros.

Sobre o acompanhamento, avaliação e fiscalização feita pelo CMAS, para o ‘entrevistado diretoria 4’ – este que é atualmente conselheiro do CMDCA e já foi conselheiro do CMAS e CMEL – o conselho acaba por avaliar apenas questões pontuais, referentes à concessão de inscrição<sup>119</sup>, denúncias de irregularidades na condução de uma entidade, acompanhamento de recursos de emendas parlamentares etc. No entanto, para o entrevistado, o conselho deveria acompanhar de forma mais sistemática, auxiliando no processo de avaliação das entidades.

*O Conselho avalia em questões pontuais. Quando tem um pedido de renovação da inscrição, ele visita e faz uma averiguação mínima. O conselho também avalia quando tem a discussão em torno de recursos que vão ser destinado a uma instituição [no caso de emendas parlamentares]; faz avaliação de cumprimento de objeto ou se houver uma denúncia ai ele avalia. Se você pegar uma instituição que está com o registro vigente, não recebeu nenhum tipo de recurso novo e não teve*

<sup>119</sup> Para conseguir a inscrição do CMAS, a entidade deve seguir um rol de indicações, cabendo, em alguns casos, a vista de representantes do conselho para averiguar as informações ou esclarecer possíveis dúvidas.

*nenhuma denúncia... é só ver quantas vezes o conselho foi lá nesse tempo. (E.D.4)*

O entrevistado relata que é difícil avaliar se os conselheiros estão, ou não aptos a avaliar tecnicamente uma entidade – como ocorre com os Laudos Circunstanciados. Ele compreende que isso depende muito dos conselheiros: alguns são extremamente comprometidos e possuem largo conhecimento da rede e da política e alguns outros, ainda, não possuem essas mesmas qualidades.

Dessa forma, o entrevistado entende que o CMAS apenas se utiliza das avaliações feitas pelo poder público, apropriando-se das análises feitas pela GGMA. Entende o CMAS como espaço legítimo para que a sociedade civil influencie nesse processo de avaliação e lamenta o fato disso, muitas vezes, não ocorrer.

*Poderia ser a oportunidade de a sociedade civil influir num processo avaliatório. (E.D.4)*

Foi verificado, na fala dos entrevistados, o reconhecimento que no CMAS os conselheiros se utilizam das avaliações feitas pelo órgão gestor por meio da GGMA, divergindo raramente do que por eles foi avaliado. Para o ‘entrevistado técnico 5’, o processo de avaliação, por meio da construção dos laudos circunstanciados, deve ser de primazia do órgão gestor por meio da GGMA, principalmente pela proposta da gerência em acompanhar sistematicamente essa rede – o que não é possível ser feito pelos conselheiros.

*Eu acho, no entanto, que a elaboração deste laudo deveria ficar a cargo da GGMA, porque na teoria eles teriam de fazer esse acompanhamento, o que não ocorre atualmente. (E.T.5)*

Nem todos compartilham dessa visão, entendendo que também seria importante a participação do CMAS nesse processo. No entanto, reconhecem a precariedade do acompanhamento feito pelas comissões, ressaltando as dificuldades de mobilização destas.

*O problema do conselho são as comissões e a falta de pessoas para compor essas comissões. A comissão que participo, por exemplo, começou em 15 pessoas e, hoje, somos apenas cinco. Somos tragados pelos nossos compromissos do dia, temos o compromisso do controle social para ser feito; mas o CMAS não dá conta de fazer. (E.D.5)*

O ‘entrevistado diretoria 3’ acredita que a estrutura física e a de pessoal que o conselho possui, não dão conta de fazer um monitoramento qualificado da rede não governamental. Dessa forma, chega a sugerir a necessidade

de uma equipe específica dentro do conselho – inclusive remunerada – para esse tipo de ação.

*O acompanhamento às instituições é mínimo, só em casos de denúncia; mas, se não houver esse acompanhamento, não acontece. São poucas pessoas disponíveis e muita atribuição; os conselheiros não têm tempo; eles têm outras coisas para fazer, vão basicamente às reuniões, e quando vão. (E.D.3)*

Ele acrescenta:

*A estrutura que o conselho tem, não dá conta; deveria ter um pessoal remunerado e específico para essas ações, que estivesse sob coordenação desse conselho. (E.D.3)*

No caso do CMAS, a secretaria executiva do conselho já conta com uma assessoria técnica e administrativa para a condução dos trabalhos; porém, pela fala do entrevistado, ainda não são suficientes.

O mesmo entrevistado critica a apatia de certos conselheiros que aprovam avaliações de entidades sem, ao menos, conhecer a realidade que está sendo posta. E, na maioria das vezes, aprovam questões sem também saber a realidade dos fatos, sendo embasados, nestes casos, por avaliações de outras pessoas – geralmente os técnicos da SMAS.

*O conselheiro deve ter essa visão mais ampla da política. [...] Dá vontade de perguntar se as pessoas [conselheiros] conhecem a instituição, se sabe que tipo de trabalho ela desenvolve, se já visitou a entidade uma vez. Elas não conhecem. Acabam confiando num determinado grupo que fez uma análise mais individual. (E.D.3)*

O entrevistado compreende também que o foco das avaliações no CMAS se restringe às questões convenientes. E, de fato, o CMAS tem importante papel no processo de convênio com a rede não governamental, sendo o responsável em definir anualmente os critérios de partilha para o financiamento da rede socioassistencial<sup>120</sup> e abrir o chamamento para que as entidades interessadas concorram ao financiamento do serviço.

Em especial, o CMAS anualmente avalia os serviços prestados pelas entidades conveniadas com a SMAS, por meio do Relatório Circunstanciado. Este relatório serve de subsídio para a decisão do CMAS sobre a celebração, ou não dos convênios do ano subsequente.

<sup>120</sup> Considerando os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social e os serviços constantes no Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

Dessa forma, dada a precariedade do acompanhamento, para o 'entrevistado técnico 3', a fiscalização feita pelo CMAS se configura apenas como um auxílio à gerência de monitoramento e avaliação:

*Eu não sei se o acompanhamento feito pelo CMAS ainda é suficiente. Acho sim que o CMAS deve acompanhar, mas não sei até que ponto ele dá conta de fazer isso. Ele pode auxiliar nesse processo de acompanhamento, de avaliação, mas não sei até que ponto. (E.T.3)*

O auxílio posto pelo entrevistado se dá no sentido de que o conselho fornece nesse processo de monitoramento e avaliação, a visão da rede não governamental, diferentemente daquela avaliação feita pela GGMA, na qual apenas se retrata a visão do poder público acerca do serviço avaliado.

Outra questão que se sobressaiu nessa temática diz respeito à sobreposição das ações de avaliação feitas pelo conselho e aquelas feitas pela gerência de monitoramento. Para o mesmo entrevistado, falta a clareza do que compete a essa comissão, especialmente em diferenciar as ações de monitoramento e avaliação do CMAS e as ações de monitoramento e avaliação que competem à GGMA, evitando assim sobreposição:

*É uma questão que o CMAS deve discutir: a função dessas comissões, mas acaba-se ainda não sabendo aonde vai o limite de um e o limite do outro. Na verdade acho que a GGMA tem claro o seu papel, mas essa comissão ainda não. (E.T.3)*

Foi avaliado também junto aos entrevistados que o SMMA é uma importante ferramenta no processo de avaliação da rede, realizado pelo CMAS, fornecendo subsídios técnicos para essa avaliação.

*Para mim, o SMMA abre um leque para você ir, checar e avaliar, analisar, debater, dialogar, ouvir. (E.D.4)*

No entanto, existe a dificuldade de apropriação por parte de alguns conselheiros das prerrogativas deste sistema, o que impede, em determinados momentos, uma avaliação mais precisa. É apontado pelos entrevistados, além do desconhecimento dos serviços, a falta de clareza dos conselheiros tanto com relação aos indicadores de avaliação, assim como aos critérios de qualidade dispostos pelo SMMA sobre cada serviço.

É relevante compreender que, neste processo de monitoramento e avaliação, o SMMA atua como parâmetro oficial do município para análise dos

serviços prestados, fornecendo subsídio às avaliações e proporcionando ao CMAS a capacidade técnica para o exercício do controle social.

Enfim, demonstra-se, neste item da pesquisa, que de fato o SMMA, desde a sua implantação no município, representa importante parâmetro para a execução da política. É utilizado, sempre que necessário, para subsidiar as avaliações feitas pelo CMAS e para reformular as políticas do setor.

Fica claro que, de fato, todo o processo de monitoramento e avaliação tem alcançado resultados importantes, como orientar e influenciar o Conselho em seu poder deliberativo. Mais ainda, a experiência de Londrina nos evidencia que a construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação propõe um modelo no qual o município dispõe de um instrumento de gestão para qualificação operacional dos serviços socioassistenciais e suas articulações. É também ferramenta informacional, permitindo mais ainda que o Conselho assuma papel de destaque no exercício do controle social.

Como podemos claramente compreender, o SMMA desempenha o parâmetro oficial de análise para o cumprimento da política no município. Trata-se de uma ferramenta que auxilia tecnicamente a equipe na construção de relatórios e pareceres sobre os diversos serviços executados pela rede socioassistencial, subsidiando decisões e estabelecendo marcante presença na relação técnica e financeira e no processo de monitoramento e avaliação entre a rede não governamental e o órgão gestor.

É papel do conselheiro, em especial, daquele representante da sociedade civil, influir com sua visão nestes espaços de participação, atuando como protagonista e não apenas como expectador.

A sociedade civil, sobretudo a partir da década de 1980, passa a ser um importante ator político dentro do contexto de uma democracia e conquista reais condições de sua legitimidade e na manutenção de uma possível autonomia política. A participação através de grupos sociais representantes de toda a sociedade e o desenvolvimento de novas instituições políticas para organizar a participação contribuíram significativamente para a modernização da política no contexto brasileiro.

Nesse sentido, cabe ao conselheiro ter clareza de suas funções e o conhecimento dos serviços, sob o risco de avaliar de forma equivocada e comprometer todo trabalho de uma entidade.

Em linhas gerais, os entrevistados deram conta de atestar a validade de um conselho atuante no que tange à avaliação de toda a rede socioassistencial. Entretanto, criticam a postura de alguns conselheiros que, por diversos motivos, não possuem capacidade técnica para essa avaliação e, mesmo assim, a fazem.

Quanto ao monitoramento realizado pelo CMAS, esse processo fica a cargo da 'comissão de análise e acompanhamentos', a qual, em muitos casos – segundo os entrevistados – ainda não tem clareza das suas atribuições, principalmente se comparada às competências já atribuídas à GGMA. Também falta a essa comissão estrutura e disponibilidade de tempo para um melhor acompanhamento.

Ao final, o CMAS acaba por avaliar apenas questões pontuais, referentes à concessão de inscrição, denúncias de irregularidades na condução de uma entidade, acompanhamento de recursos de emendas parlamentares etc. Trata-se de um ponto negativo, para os entrevistados, haja vista a oportunidade real de que a sociedade civil influa nos resultados dessas avaliações.

Dessa forma, torna-se primordial o monitoramento sistemático feito pela GGMA, uma vez que grande parte das avaliações levadas à apreciação do conselho são feitas pelo poder público, por meio dessa gerência.

Ocorre também, em linhas gerais, uma submissão do CMAS às avaliações feitas pela equipe técnica da GGMA, sendo que, nesse caso, a sociedade civil não se posiciona, temendo confrontar o poder público. Assim, as informações vêm, enquanto o CMAS apenas aprova, mesmo sem muito conhecer a realidade das entidades avaliadas – fato criticado quase de forma unânime pelos sujeitos ouvidos na pesquisa.

Foi avaliado, além disso, junto aos entrevistados, que o SMMA é uma importante ferramenta no processo de avaliação da rede realizado pelo CMAS, fornecendo subsídios técnicos para essa avaliação e contribuindo para o exercício do controle social à medida que institui a padronização e a transparência no processo de avaliação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da reflexão que imprimimos neste estudo teve como premissa a importância da antiga rede de assistência social, criada sob os marcos do assistencialismo, transitar para a esfera pública e poder envolver-se nos princípios democráticos da gestão, previstos para os atuais modelos de política pública brasileira. Nesta linha, elegemos o processo de gestão identificado como sistema municipal de monitoramento e avaliação que, a nosso ver, permitiria identificar esses novos preceitos e, mais especificamente o como a rede não governamental inseriu-se no SUAS.

Os resultados deste trabalho dão visibilidade, portanto, a questões que dizem respeito à compreensão da rede não governamental acerca da implantação do SMMA e do processo de monitoramento e avaliação realizado pelo órgão gestor da assistência social em Londrina, por intermédio da gerência de gestão de monitoramento e avaliação. Ao longo da análise dos eixos da pesquisa empírica foram sendo apontadas algumas conclusões e cabe-nos neste momento retomar aspectos que consideramos mais relevantes da reflexão que empreendemos.

A política de assistência social é hoje uma realidade no território nacional, sendo recentemente aprovada e sancionada a lei que institui o SUAS enquanto uma política de Estado, garantindo proteção social e cidadania à população que dela necessitar. É compreendida desde 1988, sob a perspectiva da seguridade social como direito, com vistas a garantir o atendimento das necessidades básicas dos diversos segmentos populares assolados pela pobreza e exclusão social. Agora passa a ser uma política pública de Estado; é oficialmente garantida a continuidade de seus programas, benefícios e serviços em todo o país.

No contexto da política de assistência social, esta pesquisa procedeu à análise referente ao tema monitoramento e avaliação, buscando compreender a visão da rede socioassistencial privada de Londrina sobre o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação.

Para chegar a essa análise, foi necessário construir um arcabouço teórico que projetou inicialmente tratar a compreensão da concepção de Estado e políticas sociais, entendendo que não é possível refletir sobre a assistência social

sem antes atentar ao contexto em que se inserem as políticas sociais, principalmente no Brasil. Na seqüência, tratou-se das atuais configurações da política nacional de assistência social, trabalhando aspectos e concepções do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Num segundo momento, a pesquisa deu conta de tratar das questões concernentes ao processo de monitoramento e avaliação de políticas sociais, refletindo sobre sua importância na gestão e nas questões técnicas e metodológicas desse processo. Buscou-se trabalhar também a importância dos indicadores sociais enquanto mecanismos de aferição da realidade, que auxiliam o processo de monitoramento e avaliação, especialmente no caso de ações de uma política pública.

Por fim, a pesquisa abordou a visão da rede socioassistencial acerca da implantação e incorporação do SMMA na sua rotina de trabalho. Para tanto, investigamos, por meio dos depoimentos de representantes das instituições não governamentais de Londrina, apropriando-se de categorias de análise e examinando-as à luz do referencial teórico.

Quanto a essa análise, cabem algumas considerações, a começar pela compreensão dos entrevistados acerca da política de assistência social e do SUAS. Consideramos que essa categoria torna-se relevante, dada à importância histórica das entidades não governamentais, que atuam no município desde antes da assistência social ser considerada uma política pública, ainda, em função da necessidade de reordenamento institucional pós-SUAS, assim como a função de monitoramento e avaliação como atividade precípua da gestão de políticas sociais.

Dessa forma, buscamos compreender a opinião dessa rede: todos os entrevistados foram categóricos em afirmar que houve de fato alterações significativas na atual forma de condução do trabalho. As instituições tiveram de passar por longo processo de adequação às normatizações, sendo que algumas falas tratam dessa mudança de forma negativa. Como observou Wildawsky (1979, *apud* VAITSMAN; PAES-SOUSA; RODRIGUES, 2006), as organizações não gostam de ser avaliadas. Isso se deve ao fato da comum confusão entre, por um lado, avaliação e, por outro, fiscalização e controle, o que produziu alguma resistência ao papel da Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação (GGMA) e de seu sistema de avaliação. Porém, destaca-se no caso londrinense, o processo de

convencimento quanto à necessidade de se ter um acompanhamento visando o aprimoramento das ações.

A superação do clientelismo e da filantropia, avançando na consolidação da assistência social enquanto política pública de direito de cidadania sob a perspectiva da seguridade social, foram tratadas como reais alterações no campo técnico, bem como o profissionalismo das ações. Por outro lado, houve casos em que os entrevistados demonstraram desconforto por considerar a padronização das ações, que acabaram por burocratizar e engessar o serviço.

Na sequência, objetivamos conhecer a posição dos entrevistados acerca do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação, tentando verificar a opinião quanto à sua implantação no município de Londrina. Novamente houve posicionamentos controversos: por um lado, o SMMA foi bom para a organização da política, sendo um importante instrumento de aprimoramento; e, por outro lado, sobressaiu a concepção de uma ferramenta de controle da gestão, criada exclusivamente para fiscalizar a rede socioassistencial não governamental.

No geral, o SMMA, na visão desses entrevistados, alternou-se entre aspectos positivos e negativos. Reuniram-se elogios quanto à proposta de organização da política, que inclui profissionalização e qualificação do atendimento. Os entrevistados que atuam na diretoria das entidades criticaram o excesso de profissionalismo imposto pelo SMMA, mas a crítica recaía mais sobre o oneroso encargo que tal processo demanda para quem conduz uma entidade privada. É considerado de forma controversa: limitador à medida que padroniza as ações, porém aprimora os serviços, conforme acompanha as entidades. Fato é que o SMMA chegou às entidades e se propôs a influir na atuação delas. Trouxe conceitos que remetem preceitos da PNAS e do SUAS, reforçando o respeito ao usuário e o compromisso com o recurso público.

Porém, são tecidas críticas quanto à metodologia de avaliação na qual todos os serviços, independentemente das instituições, são padronizados e tidos como iguais. Considera-se necessário, ao se avaliar, levar em conta o contexto de cada entidade.

Trabalharam-se também enquanto categoria de análise os indicadores de avaliação e sua importância no processo de monitoramento e avaliação. Considerando que o SMMA traz uma grade de indicadores que norteiam o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial de atenção básica e

especializada, entendemos que seria relevante perguntar aos entrevistados acerca desse tema, para explorar sua compreensão na dinâmica de trabalho dessas entidades. Entretanto, pode-se chegar à conclusão de que a rede não governamental demonstrou uma visão, no que concerne ao aspecto conceitual, como resultante de uma mescla de antigos e novos princípios da política de assistência social. Todavia, no que tange ao tema central do trabalho, que é o convívio com o sistema de avaliação e monitoramento, pode-se dizer que há, para parte dos entrevistados, uma insuficiente compreensão das regras de gestão das políticas públicas e as responsabilidades do Órgão Gestor e a significação do chamado comando único.

Quanto à avaliação feita pela rede com relação ao SMMA, foram levantados dois pontos positivos: a) a profissionalização do serviço; e b) a qualidade do atendimento ao usuário. Já os negativos dão conta de tratar: a) o engessamento das ações, devido à padronização dos serviços; b) o mecanismo de controle e fiscalização, servindo apenas para cobrança das entidades; c) a demasiada exigência, principalmente quanto ao espaço físico e aos recursos humanos, o que gera gastos para a instituição.

Buscou-se avaliar os espaços de participação dessa rede quanto à elaboração e revisão do SMMA. Se, de fato, foi possível às entidades opinar e debater o SMMA influenciando no seu processo de construção, em 2005, e revisão, em 2008. Assim como avaliar, junto aos entrevistados, se o instrumento SMMA é capaz de aprimorar o processo de controle social. Em linhas gerais, os sujeitos atestaram da importância desse sistema, uma vez que institui a padronização e a transparência no processo de avaliação. No entanto, pontuaram a dificuldade de apropriação por parte de alguns conselheiros das prerrogativas deste SMMA, impedindo uma melhor avaliação e exercício do controle social.

As respostas da pesquisa de campo variaram de acordo com a gestão política da secretaria de assistência social. Trazendo a concepção ideopolítica que está sobre o processo de avaliação, compreendem o SMMA não apenas enquanto um instrumento técnico, mas sim como um instrumento com larga influência ideopolítica no seu bojo; consideram uma ferramenta de avaliação, sensível ao ambiente político que o envolve, ou seja, susceptível às perspectivas ideológicas do grupo que está no poder.

Este aspecto aparece marcado com o posicionamento de gestão democrática, que foi reforçado na maioria das falas. Fazendo importante diferenciação entre a gestão de 2003 a 2008, que reconhecia a participação e construção coletiva e a atual que entende poder prescindir da participação da rede no processo avaliatório. Isso foi exposto tanto no esvaziamento dos espaços de discussão, quanto na postura do atual Conselho de Assistência Social, que também perde sua relevância quando os princípios de democratização não se colocam no centro da condução da gestão da coisa pública.

Um dos grandes achados deste estudo, a partir da constatação acima, retoma uma preciosa e antiga compreensão que os instrumentos e técnicas de gestão não são neutros e podem ser alteradas pelo pressuposto axiológico e o compromisso político dos que as utilizam.

Reforça-se que o SUAS está em construção; existem determinações legais a cada ano, a cada tempo. Isso, portanto, não é algo acabado. A proposta desta pesquisa não é fechar a questão e/ou esgotar o assunto, haja vista a enorme dimensão dessa política em todo o território nacional e os constantes movimentos que a mesma produz.

Considerando também o espaço de tempo em que o SMMA foi implantado e o processo de construção dessa pesquisa foi iniciado, duas diferentes gestões conduziram a política de assistência social em Londrina. Ou seja, dois projetos políticos diferentes colocaram suas prioridades na execução da política municipal de assistência social nestes últimos anos.

Convém contextualizar essa situação, se considerarmos as inúmeras menções e comparações dos entrevistados acerca das diferentes gestões, devendo assim ficar esclarecido que o SMMA perpassa cada uma dessas administrações, abstraindo os conteúdos ideopolíticos de cada uma delas.

Esta pesquisa ocorreu num dado momento histórico, numa determinada cidade e considerando a realidade de um definido processo de monitoramento e avaliação. O município de Londrina foi um dos protagonistas, no estado do Paraná, na criação de uma gerência específica para o monitoramento e avaliação e operacionalização de um Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação da política de assistência social. As nuances desse processo de incorporação da rede de serviços socioassistenciais é o que consiste no resultado desta pesquisa, hoje.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços sociais e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALVES, J. M. **História da assistência social aos pobres em Londrina: 1940-1980**. 2002. Tese (Doutorado em História) - Universidade Estadual Paulista, Assis, São Paulo, 2002.

ANTERO, Samuel A. Monitoramento e Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista de administração pública**. v. 5. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ARIAS NETO, Jose Miguel. **O eldorado: representações da política em Londrina 1930-1975**. Londrina: Ed. UEL, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabete Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

AURÉLIO, Andrade L. et al. **Pensamento sistêmico: caderno de campo**. O desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BATISTA, Emerson de Oliveira. **Sistemas de informação: o uso consciente da tecnologia para o gerenciamento**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 2 ed. São Paulo; Cortez, 2001.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social de Belo Horizonte: sistema de indicadores**. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social – Fundamentos e História**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BONADIO, Valderês Maria Romera. **As propostas de avaliação da política municipal de assistência social na região administrativa de Presidente Prudente-SP**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado: entre a eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRAGA, Ranieri C. **História cronológica do certificado emitido pelo CNAS**. Conselho Nacional de Assistência Social / Serviço de Informações e Dados Processuais do CNAS: Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição federal de 05 de outubro de 1988**. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei orgânica da assistência social**, n. 8.742/93 de 07 de dezembro de 1993. Brasília, Senado Federal, 1993.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado – Brasília**: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRASIL. **Ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Versão Oficial. Brasília 2004.

BRASIL. **Ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Normal Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. **Instituto brasileiro de geografia e estatística**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (2006). Brasília, 2006.

BRASIL. **Ministério do planejamento, orçamento e gestão**. Uso e Construção de Indicadores no PPA. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, maio, 2007.

BRASIL. **Conselho nacional de assistência social**. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.

BRASIL. **Ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Censo SUAS 2010. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34. Brasília: Editora ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Da Administração pública burocrática à gerencial”. **Revista de serviço público**, 47(1) janeiro, 1996, pp.7-40. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 01 nov. 2011>.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CHIACHIO, Neiri Bruno. **A construção dos serviços de assistência social como política social pública**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2011.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. São Paulo: Campus, 2000.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. In: Tempo Social. **Revista de sociologia da USP**, São Paulo, USP/FFLCH, v. 11, n. 2, pp.183-197. out. 1999 (editado em fev. 2000).

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CORDEIRO, Hésio. **Sistema único de saúde**. Rio de Janeiro, Ayuri Editorial. 1991.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social, In: MDSCF e UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009. p. 205-217.

DEMO, Pedro. Brincando de Solidariedade – política social de primeira dama. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord). **O comunidade solidária**: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C. R. N & CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Revista lua nova**, n. 35, São Paulo: CEDEC, 1995.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 107-127, 1986.

FONTE, Eliane Maria M. da. Considerações sobre a importância do conceito de “qualidade de vida” para a construção e uso de indicadores sociais de desenvolvimento na formulação e análise de políticas públicas. In: VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Portugal. **Anais...** Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/ElianedaFonte.pdf>> Acessado em: 28 de março de 2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Ed. Martin Claret, São Paulo, 2006.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. 2 ed. Campinas: Ed. Alínea, 2009.

KATZ, D.; KAHN, R. **Psicologia social das organizações**. Atlas: São Paulo, 1978.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Sistema municipal de monitoramento e avaliação**. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sistema municipal de monitoramento e avaliação**. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2008.

LOPES, Márcia H. C. **A construção da política de assistência social pública – uma gestão democrática em Londrina – PR**. 1999. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

LOTUFO, Márcia; MIRANDA, Alcides Silva de. Sistemas de direção e práticas de gestão governamental em secretarias estaduais de Saúde. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 6. 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Editora Moraes: São Paulo, 1992.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich **manifesto do partido comunista (1848)**. São Paulo: Global, 1988.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. Atlas: São Paulo, 2007.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MELO, Marcos André. As sete vidas na agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, Maria Inês e PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Política Social: tema e questões**. São Paulo: Cortez, 2008b.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Companhia Letras, 1989.

QUINTELLA, Rogério Hermida; DIAS, Camila Carneiro. Papel dos paradigmas técnico-econômicos. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 06, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: 1998.

ROMERA, Valderês M.; PAULILIO, Maria Ângela. Avaliação em Políticas Sociais: dimensão constituinte e constitutiva. In: GUEDES, Olegna de Souza (Org.). **Serviço social e políticas públicas: processos de trabalho e direitos sociais**. Londrina: Eduel, 2009.

SANTOS, Adriana Ap.; SOUZA, Marcelle Diório de. (2005) A Construção Participativa do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação Como Instrumento Estruturante do SUAS no Município de Londrina-PR. 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. **Anais...** Disponível em <<http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/>>. Acesso em: 05 Set. de 2009.

SBERGA, Adair Aparecida. **Voluntariado jovem: construção da identidade e educação sociopolítica**. São Paulo: Editora Salesiana, 2001.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 4, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Sandra Cristina Bianconi da. **Monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais não governamentais: o processo de execução do órgão gestor municipal**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, 2005.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SORDI, José Osvaldo et al. Competências críticas ao desenvolvimento de mapas cognitivos de redes interorganizacionais. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 5, 2009.

SOUZA, Marcelle Diório de. **Assistência social em Londrina-pr no período de 2001-2004: a consolidação de uma política pública**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, 2005.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. A Gestão da Assistência Social na cidade de São Paulo (2001-04). In: **Revista de administração pública**. São Paulo: FGV, v. 3, 2005.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael. Avaliação De Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de um Campo em Construção. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, Mai/Jun 2008.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: UNESCO, 2006.

VAITSMAN, Jeni. PAES-SOUZA, Rômulo. Avaliação e gestão democrática de políticas públicas. IX Congresso Internacional da Brazilian Studies Association. **Anais...** 2008.

VAITSMAN, Jeni. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Principais Desafios, In: MDSCF e UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009. p. 157-169.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL**

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo a participar da pesquisa: “**Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação: Uma Análise a Partir da Rede Socioassistencial Não Governamental**”, realizada pelo discente Peterson Alexandre Marino, do curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, sob orientação da Profa. Dra. Maria Luiza Amaral Rizzotti.

Os objetivos da pesquisa são:

**Objetivo Geral:**

Compreender o processo de incorporação do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação pela Rede Socioassistencial Não Governamental de Londrina/Pr, desde sua implantação em Outubro de 2005

**Objetivos Específicos:**

- a) estabelecer uma reflexão sobre o Estado e as políticas sociais;
- b) sistematizar conceitos referentes ao monitoramento e avaliação das políticas sociais;
- c) compreender o modo como a rede socioassistencial não governamental de Londrina se posiciona diante da implantação do SUAS e mais especificamente quanto à incorporação do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação nas suas atividades.

A sua participação é muito importante e ela se dará por meio da realização de uma entrevista em um local de sua escolha. Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, assim, o(a) senhor(a) não pagará nem será

remunerado por sua participação e poderá recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda, que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. A mídia digital com a gravação de áudio será destruída após seu uso pelo pesquisador.

Qualquer dúvida sobre a pesquisa, o(a) senhor(a) tem reservado o direito de esclarecimento, que poderá ser realizado pelo discente Peterson Alexandre Marino, pelo telefone (43) 9143-1404 ou pela sua orientadora, a Professora Dra. Maria Luiza Amaral Rizzotti através do telefone (43) 9995-3629.

Londrina, xx de Xxxx de 2011.

Discente: Peterson Alexandre Marino

Pesquisadora Responsável: Maria Luiza Amaral Rizzotti

\_\_\_\_\_ (nome por extenso do sujeito de pesquisa), tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2011.

## **APÊNDICE B**

### **ROTEIRO DA ENTREVISTA**

- 1)** Qual a sua compreensão do processo de implantação do SUAS?
- 2)** Qual a sua compreensão do processo de implantação do SMMA em Londrina?
- 3)** Você considera que esse Sistema, na medida que padroniza as ações dos serviços, limita as ações da entidade ou serve para aprimorá-las?
- 4)** O SMMA coloca seus critérios/indicadores de avaliação. Em sua opinião, ter critérios/indicadores de avaliação é bom? Por quê?
- 5)** O SMMA melhorou os resultados da instituição e melhorou os resultados da política em que aspectos? Dê exemplos.
- 6)** Em sua opinião, quais os aspectos positivos e negativos da aplicação do SMMA?
- 7)** Qual sua sugestão de aprimoramento do SMMA?
- 8)** A implantação do SMMA foi um processo democrático, ou foi imposto?
- 9)** Como é vista a relação entre o papel de monitoramento que a SMAS tem e o acompanhamento que o CMAS faz? E de que maneira o SMMA é capaz de aprimorar o controle social?

**ANEXOS**

**ANEXO A**  
**MODELO DE PLANO DE TRABALHO**

<b>PLANO DE TRABALHO</b>				FOLHA 1/3
<b>1 – DADOS CADASTRAIS</b>				
ÓRGÃO/ENTIDADE PROPONENTE			CNPJ	
ENDEREÇO				
CIDADE	UF PR	CEP	DDD/FONE	
NOME DO RESPONSÁVEL			CPF	
CARTEIRA DE IDENTIDADE / ÓRGÃO EXPEDIDOR	CARGO		FUNÇÃO	
ENDEREÇO			CEP	
BANCO		AGÊNCIA	CONTA CORRENTE	

<b>2 – DESCRIÇÃO DO PROJETO</b>		
TÍTULO DO PROJETO		PERÍODO DE EXECUÇÃO
		INÍCIO
		TÉRMINO <b>15/12/2010</b>
		A partir da Assinatura do Convênio
IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO:		
PÚBLICO ALVO:		

**ÁREA DE ABRANGÊNCIA:**

**OBJETIVOS DO PROJETO:**

**3 – PROGRAMA DE EXECUÇÃO (META, ETAPA OU FASE)**

META	ESPECIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES	DURAÇÃO (MÊS/ANO)	
		INÍCIO	TÉRMINO
—		<b>A partir da Assinatura do Convênio</b>	<b>15/12/20__</b>

**4- PLANO DE APLICAÇÃO**

Especificação das despesas:	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
TOTAL		

## 5—CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

META

\_\_\_\_\_ 1 parcela de R\$ \_\_\_\_\_

## 6-DECLARAÇÃO

Declaro para fins de prova junto a Prefeitura do Município de Londrina / Secretaria Municipal de Assistência Social que : inexistes qualquer débito de mora ou situação de inadimplência com o tesouro nacional ou qualquer órgão da Prefeitura do Município de Londrina, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento do Município, na forma deste Plano de Trabalho.

Pede Deferimento.

Londrina de \_\_\_\_\_ de 2011

\_\_\_\_\_  
PRESIDENTE DA INSTITUIÇÃO

#### 7 – PARECER TÉCNICO DO CONCEDENTE

#### 8-APROVAÇÃO PELO CONCEDENTE

APROVADO

Londrina \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010

\_\_\_\_\_  
Secretaria Municipal de Assistência Social

## ANEXO B

## VALORES REPASSADOS REDE CONVENIADA (FMAS – 2011)

## CONVÊNIO SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS - 2011 (FONTE 1000)

PSB			
n.º convênio	Serviço Socioeducativo	Valor Mensal	Valor Anual
122/2010	Associação Beneficente Amigos da Criança da Vila - ABAC	R\$ 4.160,00	R\$ 49.920,00
153/2010	Associação Cristã Evangélica Beneficente - ACEB	R\$ 3.120,00	R\$ 37.440,00
126/2010	Associação Mãos Estendidas - AME	R\$ 7.800,00	R\$ 93.600,00
163/2010	APMI - Guarda Mirim	R\$ 6.864,00	R\$ 82.368,00
162/2010	Associação Solidariedade Sempre - ASS	R\$ 2.600,00	R\$ 31.200,00
132/2010	Centro Profissionalizante Ágape Smith - CEPAS	R\$ 9.360,00	R\$ 112.320,00
154/2010	Centro de Educação Infantil Boa Esperança	R\$ 2.600,00	R\$ 31.200,00
168/2010	Casa do Caminho	R\$ 3.120,00	R\$ 37.440,00
144/2010	Instituto Leonardo Murialdo	R\$ 10.400,00	R\$ 124.800,00
169/2010	Ministério Evangélico Pró-Vida - MEPROVI	R\$ 3.120,00	R\$ 37.440,00
		R\$	
155/2010	Programa Voluntariado Paranaense - PROVOPAR	173.160,00	R\$ 2.077.920,00
156/2010	Sociiedade Mantenedora da Assistência - SOMA	R\$ 2.600,00	R\$ 31.200,00
152/2010	Escola Oficina Pestalozzi	R\$ 10.400,00	R\$ 124.800,00
		R\$	
	<b>TOTAL</b>	<b>239.304,00</b>	<b>R\$ 2.871.648,00</b>
Serviço Sociofamiliar		Valor Mensal	Valor Anual
n.º convênio			
149/2010	Associação Interdisciplinar da AIDS - ALIA	R\$ 5.370,00	R\$ 64.440,00
139/2010	Associação dos Deficientes Visuais de Londrina - ADEVILON	R\$ 5.370,00	R\$ 64.440,00
161/2010	Associação Viva Vida Integral - AVVI	R\$ 5.370,00	R\$ 64.440,00
142/2010	Associação dos Deficientes Físicos de Londrina - ADEFIL	R\$ 26.850,00	R\$ 322.200,00
148/2010	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL	R\$ 10.470,00	R\$ 128.880,00
160/2010	Programa do Voluntariado Paranaense - PROVOPAR	R\$ 37.590,00	R\$ 451.080,00
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 91.020,00</b>	<b>R\$ 1.095.480,00</b>
Serviço Socioprofissional		Valor Mensal	Valor Anual
n.º convênio			
150/2010	Associação Interdisciplinar da AIDS - ALIA	R\$ 4.000,00	R\$ 48.000,00
164/2010	APMI - Guarda Mirim	R\$ 7.637,00	R\$ 91.644,00
127/2010	Clube das Mães Unidas	R\$ 5.000,00	R\$ 60.000,00
	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL urbana	R\$ 22.360,00	R\$ 268.320,00
143/2010	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL rural	R\$ 2.750,00	R\$ 33.000,00
	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL Aprendizagem	R\$ 2.856,00	R\$ 34.272,00
128/2010	Núcleo Espírita Irmã Scheilla	R\$ 3.870,00	R\$ 46.440,00
165/2010	Programa do Voluntariado Paranaense - PROVOPAR	R\$ 35.000,00	R\$ 420.000,00
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 83.473,00</b>	<b>R\$ 1.001.676,00</b>
Gestão de Benefícios		Valor Mensal	Valor Anual
n.º convênio			
159/2010	Programa do Voluntariado Paranaense	R\$ 150.000,00	R\$ 1.800.000,00
	<b>TOTAL</b>	<b>150.000,00</b>	<b>R\$ 1.800.000,00</b>
PSE		Valor Mensal	Valor Anual
n.º convênio	Alta Complexidade		
157/2010	Casa de Maria	R\$ 11.700,00	R\$ 140.400,00

170/2010	Casa do Caminho	R\$ 1.500,00	R\$ 18.000,00
133/2010	Casa do Bom Samaritano	R\$ 26.740,00	R\$ 320.880,00
134/2010	Casa do Bom Samaritano	R\$ 16.913,60	R\$ 202.963,20
146/2010	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL	R\$ 63.500,00	R\$ 762.000,00
129/2010	Lar Anália Franco	R\$ 31.720,50	R\$ 380.550,00
137/2010	Núcleo Social Evangélico - NUSELON	R\$ 23.400,00	R\$ 280.800,00
076/2011	Projeto Pão da Vida	R\$ 30.692,00	R\$ 368.304,00
158/2010	Serviços de Obras Sociais - SOS	R\$ 8.117,50	R\$ 97.410,00
		<b>R\$</b>	
	<b>TOTAL</b>	<b>214.283,60</b>	<b>R\$ 2.571.307,20</b>

n.º convênio	Média Complexidade	Valor Mensal	Valor Anual
140/2010	Associação dos Deficientes Visuais de Londrina - ADEVILON	R\$ 6.880,00	R\$ 82.560,00
141/2010	Associação dos Deficientes Físicos de Londrina - ADEFIL	R\$ 25.440,00	R\$ 305.280,00
166/2010	Associação dos Deficientes Físicos de Londrina - ADEFIL	R\$ 6.880,00	R\$ 82.560,00
131/2010	Instituto Londrinense de Educação para Crianças Excepcionais	R\$ 6.880,00	R\$ 82.560,00
145/2010	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL	R\$ 27.500,00	R\$ 82.500,00
147/2010	Instituto Leonardo Murialdo - EPESMEL	R\$ 25.060,00	R\$ 300.720,00
136/2010	Núcleo Social Evangélico - NUSELON	R\$ 46.833,00	R\$ 561.996,00
		<b>R\$</b>	
	<b>TOTAL</b>	<b>145.473,00</b>	<b>R\$ 1.498.176,00</b>

	<b>R\$</b>	
<b>TOTAL BÁSICA</b>	<b>584.893,00</b>	<b>R\$ 6.768.804,00</b>
	<b>R\$</b>	
<b>TOTAL ESPECIAL</b>	<b>359.748,60</b>	<b>R\$ 4.069.483,20</b>
	<b>R\$</b>	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b><u>944.641,60</u></b>	<b><u>R\$ 10.838.287,20</u></b>

**ANEXO C**  
**MODELO DE RELATÓRIO MENSAL DE ATIVIDADES**

<b>RELATÓRIO</b>
Mês/Ano: _____

**I - IDENTIFICAÇÃO:**

Entidade Mantenedora:
Entidade Executora:
Endereço:
Presidente:
Coordenador:
Serviço:
Público Alvo:
Faixa etária:
Valor do recurso conveniado:
Natureza do gasto:
Outras fontes de recursos:

**II - DADOS QUANTITATIVOS DO SERVIÇO:**

N.º pessoas atendidas	Capacidade de atendimento (conveniado)	Demanda reprimida	Média de atendimento (dia <sup>121</sup> )

<sup>121</sup> A média de atendimento é o resultado da soma do número de atendimentos de cada dia do mês, dividido pelo número de dias úteis (de atividade). Por exemplo: dia um: 10 pessoas; dia dois: 12 pessoas; dia três: 8 pessoas. Total dos três dias: 30. Média de atendimento (pessoas) dia: 10.

## II.I - POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Nome:	Cargo:	Qualificação:	Carga horária:

### Voluntários:

Nome:	Cargo:	Qualificação:	Carga horária:

## II.II - ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO:

### Participação do usuário:

<p>- A Entidade promoveu eventos e espaços para a participação das pessoas atendidas e respectivas famílias:  <input type="checkbox"/> Sim   <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Que temas foram abordados</p> <p>Avalie a ação realizada:</p>
--

Participação da equipe (diretoria/profissionais em eventos/capacitações/reuniões de rede

Atividade	Participantes do serviço

## III - Do trabalho do Serviço Social com o usuário:

(não havendo o referido profissional colocar dados do técnico responsável por estas ações)

n.º de atendimentos individuais:	
n.º de visitas domiciliares:	
N.º de grupos sócio educativos realizados:	
N.º de encaminhamentos realizados:	
Foram realizados relatórios destas ações	( ) sim                      ( ) não

### III - DADOS QUALITATIVOS DO SERVIÇO

#### **Atividades Desenvolvidas Pelo Serviço Social:**

Descrever e avaliar todas as atividades desenvolvidas pelo serviço social, com ênfase nas ações inovadoras e, em novas metodologias utilizadas no período: Esta avaliação deve ter como foco o planejamento das ações e o processo de desenvolvimento das atividades, bem como os resultados alcançados.

#### **Atividades Desenvolvidas Por Outras Áreas:**

(Descrever e avaliar todas as atividades desenvolvidas no serviço durante o referido mês, desde as pedagógicas, culturais, esportivas, artísticas, entre outras) Esta avaliação deve ter como foco o processo de desenvolvimento das atividades bem como os resultados alcançados.

#### **Principais Dificuldades:**

Descrever e avaliar as principais dificuldades encontradas para o serviço atingir os objetivos propostos, com destaque para os seguintes eixos de análise: estrutura física; equipamentos e materiais, recursos humanos, direção, parcerias, participação do usuário, entre outros.

#### **Avaliação**

Descrever o que indica melhoria do serviço no referido mês, bem como, quais ações deveriam ser implementadas para a melhoria do serviço para o alcance dos objetivos propostos. Apresentar ações que promoveram a participação e protagonismo do usuário do serviço.

Data: \_\_\_\_\_

Nome e Assinatura do técnico responsável:  
\_\_\_\_\_

**ANEXO D**  
**MODELO DE RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO**

**RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO:**  
**LAUDO TÉCNICO E TERMO DE CUMPRIMENTO DE OBJETO:**

**1. IDENTIFICAÇÃO**

**CONVÊNIO:**

**INSTITUIÇÃO:**

**ENDEREÇO:**

**CNPJ:**

**OBJETO:** prestar apoio para o cumprimento da finalidade institucional da entidade para fins deste Termo: prestar atendimento socioassistencial em regime de Proteção Social Básica/Especial, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução nº 145, de 15/10/2004, publicada no Diário Oficial da União nº 208, de 28/10/2004, e de acordo com o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS através da Resolução nº 39, de 20/10/2005.

**VIGÊNCIA DO CONVÊNIO:**

**VALOR:.**

**2.SERVIÇO**

**Descrição:**

**Público alvo:**

**Ações desenvolvidas considerando aspectos como qualificação, propostas inovadoras, articulação com a rede, adequação a proposta da política de assistência social:**

**2006:**

**2007:**

**2008:**

**Avaliação quanto ao processo de monitoramento e acompanhamento do convênio:**

**Parecer quanto à adequação ao Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação e cumprimento do objeto do convênio:**

**Adequações sugeridas:**

**3. Considerando as Cláusulas do Termo de Cooperação Técnica e Financeira que trata: “Das Obrigações do Município” e “Da Avaliação do Termo de Convênio”, concluímos que a entidade:**

- ( ) Está apta para celebração do convênio em 2009.
- ( ) Está apta para celebração do convênio em 2009 desde que siga as adequações sugeridas neste laudo e as contidas no Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação aprovado pelo CMAS.
- ( ) Há necessidade de avaliação mais detalhada dos serviços.
- ( ) Não está apta para celebração do convênio em 2009.

Londrina, \_\_\_ de novembro de 2008.

\_\_\_\_\_  
Gerência de Monitoramento e  
Avaliação

\_\_\_\_\_  
Gerência de Gestão de Convênios

**ANEXO E**

SISTEMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (versão 2008)