

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS, HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**

**EFETIVIDADE DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO,
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL: Limites, Potencialidades e Desafios.**

DAYANA CURY ROLIM

MANAUS-AM

2009

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS, HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**

DAYANA CURY ROLIM

**EFETIVIDADE DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO,
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL: Limites, Potencialidades e Desafios.**

Dissertação elaborada para apresentação ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como uma das exigências para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Perales Mendes Silva

MANAUS

2009

Ficha Catalográfica
(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

Rolim, Dayana Cury

R748e Efetividade do sistema de informação, monitoramento e avaliação da assistência social: Limites, Potencialidades e Desafios / Dayana Cury Rolim. - Manaus: UFAM, 2009.
166 f.; il. color.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal do Amazonas, 2009.

Orientadora: Prof^a. Dra. Márcia Perales Mendes Silva

1. Assistência social 2. Sistema de Informação 3. Manaus (AM) – Condições sociais I. Silva, Márcia Perales Mendes II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

CDU 364:007(043.3)

**EFETIVIDADE DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO, MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Limites, Potencialidades e Desafios.**

DAYANA CURY ROLIM

Defesa da Dissertação ocorrida em: 28 /09 /2009

Banca examinadora:

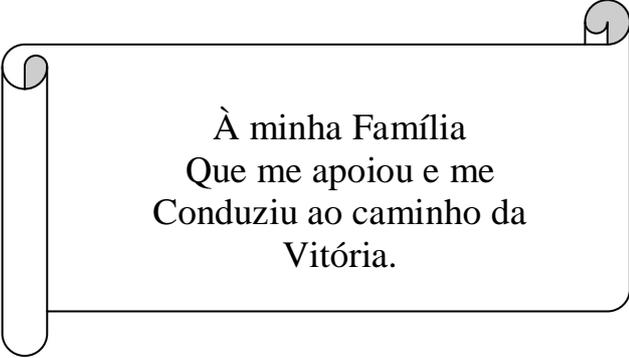
.....
Prof^a. Dra. Márcia Perales Mendes Silva - Presidente

.....
Prof^a Dra. Amélia Regina Batista Nogueira - Membro

.....
Prof^a. Dra. Maria do Perpétuo Socorro R. Chaves - Membro

**MANAUS-AM
2009**

DEDICATÓRIA



À minha Família
Que me apoiou e me
Conduziu ao caminho da
Vitória.

Agradecimentos

- *Primeiramente, agradeço a Deus e a Nosso Senhor Jesus Cristo pelo infinito amor e por tudo e muito que tem realizado em minha vida. Foram muitos os obstáculos, mas nenhum foi maior que meu Deus que me guiou ao longo da minha caminhada. “Tudo é do pai, toda honra e toda glória, é dele a vitória alcançada em minha vida”...*
- *Aos meus pais, Otílio e Irene, que me incentivaram e acreditaram em mim durante toda a minha vida acadêmica, além de me proporcionarem apoio necessário para a superação de todos os desafios, principalmente deste, de obter o grau de Mestre. Às minhas irmãs e sobrinhos, que tanto me apoiaram e me ajudaram nos momentos mais difíceis.*
- *A professora e orientadora Dra. Márcia Perales, a quem tive o prazer de conviver os dois anos de orientação do Mestrado. A cada orientação fui me identificando com esta renomada professora que admiro muito. Por seu carinho, paciência e dedicação ao ensinar-me novos conhecimentos, permitindo, assim, o meu amadurecimento intelectual.*
- *A Professora Dra. Yoshiko Sasaki, que foi sempre presente em minha vida não só acadêmica, mas também pessoal, me proporcionou várias oportunidades principalmente a do conhecimento, será minha eterna mestra. Sempre serei grata por sua dedicação, preocupação e carinho, uma grande e verdadeira amiga.*
- *À estimada professora Dra. Marinez Gil Nogueira, que foi minha primeira orientadora de PIBIC e me ensinou os primeiros passos a serem trilhados no ‘mundo científico’ e hoje ainda contribui muito para a minha formação, no Exame de Qualificação do Mestrado trouxe preciosas contribuições. Por seu carinho, incentivo e dedicação sempre presentes.*

- *A professora Dra. Socorro Chaves, a qual, com sua paixão notável pela docência e pesquisa, me faz ter mais vontade e prazer em me tornar professora pesquisadora. Admiro muito sua postura como profissional, professora e pesquisadora, sempre disciplinada, organizada, dedicada, esforçada, determinada, corajosa e que me passou segurança desde a graduação até o mestrado.*
- *À Professora Dra. Amélia Nogueira que foi minha professora do mestrado no segundo semestre e que aceitou em participar da minha banca de Defesa da Dissertação contribuindo, assim, com a passagem de mais essa fase em minha vida.*
- *As amigas Lúcia Saraiva, Renata Andrade, Creusa Prata, e em especial Francilúcia Têlles (in memorian), que ao sair o resultado da minha aprovação no Mestrado, tais comemoraram muito comigo. A amiga Francilúcia sempre deixou claro sua torcida e admiração por mim, e sei que ficaria muito feliz ao saber da minha aprovação no concurso para professor na UFAM, que Deus esteja contigo.*
- *A equipe do antigo Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação da Assistência Social e do atual Departamento de Monitoramento e Informação da SEAS, que me receberam em seus lócus de trabalho e me concederam entrevista.*
- *As mestrandas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.*
- *As professoras do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.*
- *A FAPPEAM que disponibilizou bolsa para a realização desta pesquisa.*
- *A Universidade Federal do Amazonas que me deu oportunidades desde a graduação.*

AGRADEÇO!

RESUMO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social se fortaleceu como política de Seguridade Social e, portanto, como um direito do cidadão. A promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, juntamente com a discussão sobre a formulação e implementação de um sistema público descentralizado culminou na Política Nacional de Assistência Social com sua gestão por meio do Sistema único de Assistência Social – SUAS. Assim, o SUAS, fundamentado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, tem como um de seus eixos estruturantes de gestão a *informação, o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados*, o que exige a implementação de um Sistema de Informação, monitoramento e avaliação como providência urgente e ferramenta essencial a serem utilizadas para a consolidação da PNAS e do SUAS, por meio de uma construção coletiva e participativa, envolvendo os três entes federativos. Desse modo, a presente dissertação visou analisar a efetividade do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social da SEAS, apoiada na perspectiva do SUAS, com o intuito de identificar, a partir de análise crítico-comparativo, os limites, as potencialidades e os desafios que envolvem os processos de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social no Amazonas. Os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa respaldaram-se na utilização da abordagem quali-quantitativo, com aplicação de formulário com questões semi-aberta à Gerente do extinto Setor, à Chefa do Departamento, à Gerente e Subgerente do Sistema de Informação do Departamento de Monitoramento e Informação, também foi realizada entrevista Semi-estruturada junto às técnicas do antigo Setor e do Departamento. Cumpre ressaltar que todos os sujeitos potenciais da pesquisa, 19 sujeitos, participaram efetivamente do processo investigativo. Os resultados obtidos apontam que as ações do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da SEAS estão avançando de forma vigorosa apesar das ações de monitoramento e a avaliação estarem sendo reduzidas às atividades técnico-burocrática para o controle das ações sob o viés operacional, privilegiando o quantitativo. Contudo, diante das informações coletas e análise crítico-comparativo, observou-se a SEAS vem trabalhando na perspectiva da efetividade das ações no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Palavras chaves: Monitoramento Avaliação Informação SUAS

ABSTRACT

With the advent of the Federal Constitution of 1988, welfare policy is strengthened as Social Security and, therefore, as a citizen's right. The promulgation of the Organic Law of Social - LOAS, along with discussion on the formulation and implementation of a decentralized public system culminated in the National Social Assistance with management through the Unique Social Welfare - SUAS. Thus, the SUAS, based in the National Social Assistance - PNAS/2004, has as one of its main structuring of management information, monitoring, evaluation and systematization of results, which requires the implementation of an information system, monitoring and evaluation as an urgent measure and essential tool to be used for the consolidation of PNAS and the SUAS, through a collective and participatory, involving three federal entities. Thus, this thesis aims to analyze the effectiveness of Information System, Monitoring and Evaluation of Social Services of SEAS, based on the perspective of SUAS in order to identify, from critical and comparative analysis, the limits, capabilities and challenges involving the processes of Information, Monitoring and Evaluation of Social Services in the Amazon. The methodological procedures have supported research on the use of qualitative-quantitative approach, applying the questionnaire semi-open to the manager of the defunct Industry, the Chief of Department, the Manager and Deputy Manager of Information System Department's Monitoring and Information was also conducted semi-structured interview with the techniques of the old and Industry Department. It should be noted that all potential research subjects, 19 subjects participated effectively in the investigative process. These results indicate that the actions of the Information, Monitoring and Evaluation of SEAS are advancing vigorously despite all of the monitoring and evaluation are being reduced to activities for technical and bureaucratic control of the shares under the operating bias, favoring the quantitative . However, in view of the information collection and critical-comparative analysis, we observed the SEAS has been working in view of the effectiveness of actions in the Unified Social Assistance.

Key words: Monitoring Assessment Information SUAS

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01: Adequação dos equipamentos, materiais e instrumentais.....	109
GRÁFICO 02: Recursos Financeiros e segurança no transporte.....	112
GRÁFICO 03: Critério de Monitoramento e Avaliação.....	115
GRÁFICO 04: Formas utilizadas de Monitoramento e Avaliação.....	117
GRÁFICO 05: Devolução das Informações.....	122
GRÁFICO 06: Resultados alcançados com Monitoramento e Avaliação.....	124

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Classificação dos direitos segundo as gerações.....	31
QUADRO 02: A evolução dos direitos segundo as constituições.....	34
QUADRO 03: Reforma da Proteção social segundo os ciclos.....	49
QUADRO 04: Comparações entre Monitoramento e Avaliação.....	80
QUADRO 05: Complementariedade entre Monitoramento e Avaliação.....	81
QUADRO 06: Monitoramento, Avaliação formativa e avaliação somativa.....	85
QUADRO 07: Composição da equipe técnica.....	110
QUADRO 08: Equipamentos do Departamento.....	111
QUADRO 09: Visitas realizadas pelo Depart. de Monitoramento e Informação....	126
QUADRO 10: Planejamento de atividades para 2009 do Departamento.....	127
QUADRO 11: Dificuldades, Limites e Potencialidades.....	130
QUADRO 12: Avanços e Desafios.....	132

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1: A Assistência Social no Brasil: rumo à afirmação de direitos.....	22
1.1 - Assistencialismo x Assistência: um desafio a ser vencido pela Política de Assistência Social.....	23
1.2 - A construção dos Direitos Sociais: Avanços e fragilidades.....	29
1.2.1 - A assistência como direito social a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988: um marco de conquistas e avanços.....	38
1.2.2 – O Sistema de Proteção Social brasileiro na década de 1990: uma breve reflexão.....	48
CAPÍTULO 2: GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação em foco.....	52
2.1 – Sistema Único de Assistência Social: Um breve Histórico e algumas notas conceituais.....	53
2.2 – A base de Organização do SUAS.....	58
2.2.1 - Matricialidade Sócio-Familiar.....	59
2.2.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização.....	61
2.2.3 – Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil.....	62
2.2.4 – Financiamento.....	64
2.2.5 – Controle Social e a participação popular nos Conselhos de Assistência Social.....	66
2.2.6 – Política de Recursos Humanos.....	69
2.2.7 - A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.....	70
2.3 - Gestão do Sistema de Informação no SUAS: Finalidade e Perspectiva.....	72
2.4 – Abordagens teórico-metodológicas sobre Monitoramento e Avaliação.....	79
CAPÍTULO 3: O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social do Amazonas.....	96
3.1 – O <i>Lócus</i> da Pesquisa.....	96

3.2 – O desafio da produção de conhecimento: Limites, possibilidades e perspectivas do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual de Assistência Social do Amazonas.....	99
3.2.1 – Objetivos, Metas, Metodologias e composição da equipe do antigo setor de acompanhamento, informação e avaliação e do atual Departamento de Monitoramento e Informação.....	99
3.2.2 – Condições de Trabalho da Equipe.....	109
3.2.3 – A gestão do trabalho do antigo setor e do Departamento.....	114
3.2.4 – Resultados das ações de Monitoramento e Avaliação da SEAS.....	124
3.2.5 – Limites, Potencialidades, Avanços e Desafios.....	129
3.2.6 – Sistema de Informação da Assistência Social na SEAS.....	135

CONCLUSÃO.....	144
-----------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	147
-------------------------	------------

APÊNDICE

ANEXO

INTRODUÇÃO

O novo modelo brasileiro de gestão da assistência social, pautado nos dispositivos constitucionais, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tornou-se fundamental para efetivação da Assistência Social como política pública, conforme prescreve a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a partir da nova Constituição da República e da aprovação da LOAS, várias iniciativas buscaram tornar realidade os princípios da assistência social inscritos na legislação vigente. A Constituição de 1988 inaugurou novas perspectivas no âmbito da assistência social, como: a sua descentralização ao nível nacional, seu reconhecimento como dever do Estado no campo da seguridade social, seu caráter de direito de cidadania, princípios da descentralização e da participação, rompimento da centralidade federal e da ausência da democratização da sua gestão sob o âmbito do Governo Federal (Norma Operacional Básica _ NOB, 2005).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 reafirmou os dispositivos da Constituição Federal e da LOAS, contribuindo para implementação do Sistema Único de Assistência Social. A Construção do SUAS configura-se como um esforço de romper com o modelo assistencialista, da caridade e da benesse.

Identifica-se na LOAS uma forma de incorporação dos benefícios de maneira pontual e segmentada, assim como programas de caráter centralizado, com pouca responsabilidade do Estado, operados por subvenções sociais. Desse modo, o SUAS atua na recuperação da primazia da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, corroborando a visão de que só o Estado é capaz de garantir os direitos e o acesso universal aos que necessitam da assistência social.

Nesse sentido, o novo modelo de gestão da Assistência Social reconhece como formas de proteção social devidas pelo Estado: a Proteção Social Básica e a

Proteção Social Especial (de alta e média complexidade). O SUAS também inova ao organizar os municípios por níveis de gestão: inicial, básica e plena, e por ter em sua base de organização e gestão a matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e a territorialização, a relação entre o Estado e Sociedade Civil, a Política de Recursos Humanos e a Informação, Monitoramento e Avaliação.

A gestão da Informação, através da integração entre ferramentas tecnológicas e operação de direitos sociais, torna-se um necessário componente para a definição do conteúdo das políticas sociais, monitoramento e a avaliação da oferta e demanda dos serviços públicos, principalmente no que tange à assistência social. Este instrumento de gestão de suma relevância é uma das iniciativas da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e integra a agenda estratégica do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que visa proporcionar melhores condições para o atendimento das Metas da PNAS de 2004.

A gestão da Informação é um dos instrumentos imprescindíveis para construir e consolidar um sistema descentralizado e participativo nos moldes de um sistema único e unificador dessa política em todo o território nacional. Nesse sentido, a gestão da informação opera com dados e fluxos de informação do SUAS com uma clara definição de estratégias referentes à produção, armazenamento e organização, classificação e disseminação dos dados, obedecendo a um padrão nacional e eletrônico definido no âmbito da assistência social (TAPAJÓS, 2007).

Dentre as finalidades do Sistema Nacional de Informação do SUAS – Rede SUAS pode-se citar o suporte: à operação, à gestão, ao financiamento e ao controle social do SUAS; e ao monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios contemplando os diversos integrantes da política pública de assistência social (gestores, técnicos, usuários, entidades, conselhos e sociedade) (TAPAJÓS, 2007).

O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação é um dos eixos estruturantes fundamentado na Política Nacional de Assistência Social, devendo ser uma construção coletiva e envolver os três entes federados. A PNAS (2004, p.61) ressalta que “a formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e

avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social”.

A estruturação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação tornou-se, a partir da PNAS/2004, um elemento obrigatório, pois é por meio deste que se pode fazer um acompanhamento, avaliando-se e se aperfeiçoando os projetos existentes. É dessa forma que o monitoramento e avaliação devem ser apreendidos, como exercício pedagógico permanente, comprometido com as repercussões da Política de Assistência Social (PNAS, 2004).

Nesse sentido, o cerne deste estudo justifica-se pela relevância da gestão da informação, monitoramento e avaliação, importante instrumento de gestão do SUAS e um dos responsáveis pelo avanço da assistência social. Também se justifica pelo fato da pesquisadora ter tido experiência profissional no antigo setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania.

De acordo com a Política de Assistência Social, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania – SEAS é a instituição responsável pela gestão estadual da Assistência Social no Amazonas. Nesse sentido, também é de sua responsabilidade a implementação e execução do sistema de informação, monitoramento e avaliação da assistência social a nível estadual, o que exige um conjunto de investimentos envolvendo, principalmente, equipamentos e recursos humanos qualificado.

Nesse sentido, torna-se relevante saber sobre a efetividade do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania - SEAS, apoiada na perspectiva do SUAS. Para tanto, questionou-se quais são os objetivos, metodologia, estrutura, organização e composição da equipe que trabalha com o sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação? Quais as formas utilizadas de informação, monitoramento e avaliação dos programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social? Qual a

efetividade das ações do sistema de informação, monitoramento e avaliação da SEAS? E quais são os limites, as potencialidades, os avanços e os desafios enfrentados pela equipe que trabalham com o sistema de informação, monitoramento e avaliação da SEAS?

Para tanto, este estudo teve como objetivo geral analisar a efetividade do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social da SEAS, apoiada na perspectiva do SUAS, com o intuito de identificar, a partir de análise crítico-comparativo, os limites, as potencialidades e os desafios que envolvem os processos de Informação, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social no Amazonas.

Quanto aos objetivos específicos, foram estruturados os seguintes:

- Conhecer os objetivos, metas, metodologia, estrutura, organização, recursos humanos e composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, preparação etc.) do atual Departamento de Monitoramento e Informação da SEAS e do antigo Setor de Acompanhamento, informação e Avaliação;
- Identificar as formas utilizadas de monitoramento dos programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social do atual Departamento de Monitoramento e Informação e do antigo Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação.
- Analisar a efetividade das ações do atual Departamento de Monitoramento e Informação, tendo por base as alterações realizadas com a extinção do antigo Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação;
- Investigar os limites, as potencialidades, os avanços e os desafios enfrentados pela equipe do Departamento de Monitoramento e Informação em comparação ao antigo Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação.

Diante de tais objetivos, não se pode relegar a atualidade e relevância dessa temática, uma vez que o sistema de informação, monitoramento e avaliação possibilita a mensuração da eficiência, eficácia e efetividade das ações previstas nos Planos de Assistência Social, acompanhamento e avaliação do sistema, a fim de contribuir com o avanço da Política de Assistência Social.

A presente dissertação está delineada em três capítulos, conforme detalhamento a seguir:

O primeiro capítulo intitula-se “A Assistência Social no Brasil: rumo à afirmação de direitos” e tem como subitens: 1.1 - Assistencialismo x Assistência: Um desafio a ser vencido pela Política de Assistência Social; 1.2 – A construção dos Direitos Sociais: Avanços e Fragilidades; 1.2.1 - A assistência como direito social a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988: um marco de conquistas e avanços. 1.2.2 – O Sistema de Proteção Social brasileiro na década de 1990: uma breve reflexão.

O segundo capítulo relata “A gestão do Sistema Único de Assistência Social: O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação em foco”, sendo composto dos seguintes subitens: 2.1 – Sistema Único de Assistência Social: Um breve Histórico. 2.2 – A base de organização do SUAS. 2.3 – Gestão do Sistema de Informação no SUAS: Finalidade e Perspectiva. 2.4 – Abordagens teórico-metodológicas sobre Monitoramento e Avaliação.

O Terceiro capítulo “O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual da Assistência Social do Amazonas” delinea os resultados da pesquisa.

Quanto aos procedimentos metodológicos a pesquisa caracterizou-se pelas abordagens quali-quantitativa, pois, segundo Minayo (1994), o conjunto de dados quantitativos e qualitativos se complementa na medida em que a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia. Neste sentido, a pesquisa qualitativa permite o aprofundamento das análises dos dados levantados na pesquisa quantitativa.

Os sujeitos da pesquisa foram os profissionais que trabalham na SEAS, no Departamento de Monitoramento e Informação, e os que trabalharam no Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação, conforme a categoria/função profissional que ocupam: técnico (assistentes sociais e psicólogos), gerente, subgerente e chefe.

A coleta de dados, que tem por objetivo reunir os dados pertinentes ao problema a ser investigado, foi dividida em dois momentos de pesquisa, a saber:

No primeiro momento realizou a pesquisa bibliográfica e documental, com elaboração de fichamentos de textos e livros sobre a temática estudada e discussão do material selecionado que deram sustentação à construção dos procedimentos teórico-metodológicos e embasamento para que fosse realizada a pesquisa empírica, com base no conhecimento teórico das categorias centrais desse estudo.

Portanto, o aporte teórico-metodológico que embasou o estudo ancorou-se em autores que estudam a Assistência Social, o Sistema de Informação, o Monitoramento, a Avaliação e a Gestão, as Políticas Públicas, dentre outros.

Dessa forma, de acordo com o aporte teórico adotado, este estudo teve as seguintes categorias de análise: Assistência Social, Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação, Direito e Cidadania, as quais foram de fundamental importância no desenvolvimento da fundamentação teórica e da base teórica-metodológica; as mesmas estão relacionadas entre si, uma vez que a Assistência Social é um direito constitucional não contributivo, sendo um direito do Cidadão e dever do Estado e que necessita de uma efetiva gestão. Desse modo, o Monitoramento e a Avaliação representam um novo tratamento de dados e informações que garantem a transparência na utilização de recursos, a participação, o controle social e a gestão otimizada da política, contribuindo, assim, para a consolidação da Política de Assistência Social.

Após a análise das categorias do estudo e do aprofundamento do referencial teórico e metodológico, realizou-se a pesquisa de campo que correspondeu ao segundo momento da investigação científica, com aplicação de formulários e realização de entrevistas.

O Universo da Pesquisa

Todos os sujeitos potenciais da pesquisa, 19 sujeitos, participaram efetivamente do processo investigativo:

1. No Departamento de Monitoramento e Informação:

O Universo da Pesquisa atingiu 100% dos profissionais: 01 chefe do departamento, 01 gerente e 01 subgerente do Sistema de Informação e 08 técnicos, sendo, assistentes sociais e psicólogos.

2. No antigo Setor da Gerência de Acompanhamento, Informação e Avaliação:

O Universo da Pesquisa atingiu 100% dos profissionais: 01 gerente e 07 técnicos, sendo 04 assistentes sociais e 03 psicólogos.

No momento da pesquisa os sujeitos da antiga Gerência de Acompanhamento, Informação e Avaliação, também denominada Setor, continuam trabalhando no âmbito da SEAS, porém em outros departamentos, em cargos de coordenação ou gerência, o que facilitou o contato para a realização da pesquisa.

Técnicas de Pesquisa:

Quanto às técnicas de pesquisa, foram aplicadas as seguintes:

- 1) Análise documental referente ao atual Departamento de Monitoramento e Informação e ao antigo setor da Gerência de Acompanhamento, Informação e Avaliação;
- 2) Aplicação de Formulário com questões Semi-Abertas, junto à Chefe do Departamento de Monitoramento e Informação; à Gerente da Antiga Gerência de Acompanhamento, Informação e Avaliação (APÊNDICE A); à Gerente e Subgerente do Sistema de Informação (APÊNDICE B);
- 3) Realização de Entrevista Semi-Estruturada (APÊNDICE C), junto à equipe técnica do atual Departamento de Monitoramento e Informação e do antigo Setor da Gerência de Acompanhamento, Informação e Avaliação. Segundo Pádua, nesse tipo de entrevista “o pesquisador organiza um conjunto de questões sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre o assunto que vão surgindo como desdobramentos do tema principal” (idem, p.67).

4) Observação Indireta no momento da realização da pesquisa documental e empírica com aplicação dos instrumentais. Ressalta-se que “observar não é um simples olhar, mas poder destacar de um conjunto aquilo que é específico, prestando atenção em suas características, é abstrair do contexto dimensões singulares.” (PRATES, p.132, 2004).

5) Elaboração de um diário de campo, onde foram anotados as observações e reflexões sobre a pesquisa e o andamento da dissertação, desde a fase dos estudos preparatórios.

Através das técnicas e dos instrumentais de pesquisa, foi possível obter informações, depoimentos e opiniões, mediante contato e diálogo com os informantes. Coerente com os objetivos da pesquisa, o presente estudo apresentou uma estrutura metodológica constituída de três fases, configuradas como momentos distintos e interligados, mas não estanques, a saber: 1ª Fase: Constituiu-se na execução de procedimentos preliminares, bem como na construção do referencial teórico-metodológico e na primeira aproximação do objeto de estudo. 2ª Fase: configurou-se na pesquisa empírica. Nesse momento, realizou-se a entrevista com os sujeitos da pesquisa e a continuação da construção do aporte teórico. 3ª Fase: resultou na construção do objeto de estudo, na pesquisa e apresentação dos resultados da pesquisa.

Acredita-se que a produção teórica e os resultados da pesquisa ora proposta poderão trazer contribuições importantes para o Estado do Amazonas, para as Secretarias de Assistência Social, para as universidades e para a categoria de profissionais que trabalham na perspectiva do SUAS ou realizam estudos no âmbito do mesmo e, principalmente, para os usuários do sistema e para o aprimoramento e a consolidação de uma importantíssima política pública.

CAPÍTULO I

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: Rumo à afirmação de direitos.

Considerando-se que ainda há razoável desconhecimento acerca da Política de Assistência Social no Brasil, bem como que o conceito de uma assistência associada à benevolência com prática paliativa, faz-se necessário que a política de assistência ganhe visibilidade no que tange ao seu significado e extensão. Este capítulo tem como objetivo apresentar uma retrospectiva histórica acerca da trajetória da Assistência Social no Brasil, enfatizando sua perspectiva mais recente em direção à afirmação de direitos.

Realiza-se primeiramente uma discussão sobre a questão do assistencialismo, tendo em vista sua inerência à trajetória histórica da Assistência Social, principalmente do Brasil, o que denota um dos grandes desafios para a Política de Assistência Social - romper com a cristalização do assistencialismo.

Em seguida, contextualiza-se a Assistência Social como direito social, a partir da Constituição Federal de 1988, a qual reconhece e trata a Assistência Social como uma política pública articulada ao conjunto da política social e que requer do Estado brasileiro maior seriedade e efetividade. Ancorada em tal enfoque discute-se sobre os direitos sociais, ratificando a assistência como direito social e como uma das condições para o exercício da cidadania no cenário brasileiro.

Por fim, aborda-se o sistema de proteção social brasileiro na década de 90, identificando alguns avanços, fragilidades e respostas governamentais apresentadas às demandas da população.

1.1 ASSISTENCIALISMO X ASSISTÊNCIA: um desafio a ser vencido pela Política de Assistência Social.

A prática assistencialista é antiga na humanidade. Na Idade Média já existiam as instituições de caridade criadas pelas companhias religiosas e pela caridade leiga. Em seguida a civilização judaico-cristã e as sociedades capitalistas dão continuidade a essa prática.

O panorama histórico do Brasil nos mostra, de maneira bem concreta, que há muito tempo as elites utilizam-se do assistencialismo para manter sua posição de dominação e, principalmente, para alienar a maioria do povo dos seus verdadeiros direitos. Por meio das práticas assistencialistas, os detentores do poder sempre procuravam iludir a população com uma imagem bondosa e caridosa que ocultava uma prática que, no fundo, tinha como objetivo anestesiá-los e perpetuar a mentalidade de exploração presente no país desde sua fundação.

Soares (2006) afirma que no Brasil Colônia e no Império medidas redistributivas davam-se de duas formas: 1) mediante programas assistenciais, também conhecidos como amparo social, por meio de concessão de pensões a órfãos e a viúvas honestas e a ajuda à manutenção das casas de misericórdia; 2) por meio de concessões de mercês e monopólios para a exploração de certas atividades econômicas. Desse modo, o amparo social era assistencialista porque se baseava na troca de favores e não em política pública e direito do cidadão, cujo objetivo seria proteger, de fato, os que mais necessitavam. A ação assistencialista não visava o bem comum nem o progresso econômico.

Nessa ótica, entende-se que o assistencialismo é uma deformação na prestação da "Assistência Social", envolvendo ações clientelistas, de subserviência, de dependência, de troca de favores, por meio de ações obscuras, mas com objetivos muito claros por parte dos realizadores, quanto à forma de seleção dos beneficiários. Para Sposati (2003, p.68) o assistencialismo é “uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir a miséria que geravam e para perpetuar o sistema de exploração do trabalhador”.

Neste sentido, o assistencialismo revela-se como um campo de bem-estar pública ao necessitado e se faz presente em grande parte das políticas sociais brasileiras. O cidadão que está em situação de vulnerabilidade sócio-econômica pode encontrar nas ações assistencialistas algumas respostas para suas necessidades e, desse modo, incorpora tais ações de forma positiva, tornando-as um fetiche, pois não percebe que não geram direitos e os mantém em condição de subalternidade.

A esse respeito Sposati (2003, p.53) afirma que:

Superar a leitura fetichizada do assistencial no Serviço Social é movimento que vai além da questão profissional. Implica, de um lado, apreender o assistencial como mecanismo histórico presente nas políticas brasileiras de corte social. De outro, criar estratégias para reverter essas políticas na conjuntura da crise da sociedade brasileira para os interesses populares.

Sob essa ótica, a prática do assistencialismo ancora-se no pressuposto de que sempre haverá na humanidade pessoas “carentes” que precisarão de ajuda e que em função de seu enfraquecimento não conseguirão reverter a condição na qual se encontram. Desse modo, o homem torna-se um ser dependente, um “cliente” das ações daquele que detém o poder. A necessidade é determinante nessa relação de prestação do favor, cimentando uma cultura avessa à cidadania, por reduzir a um mero favor os direitos sociais.

No Brasil, país onde se registra uma das maiores taxas de desigualdade social (SPOSATI, 2003), há um grande número de pessoas que estão na dependência social. Conseqüentemente, há grande demanda pelos programas sociais sob a responsabilidade do Estado, marcadamente conservador. Para Sposati (idem) o caráter assistencial é uma das características presentes nas ações do Estado brasileiro, por meio de suas políticas governamentais de corte social. Tal perfil imprime o caráter de emergência às políticas sociais.

Entende-se que a forma assistencial citada agrava a exclusão, pois, ao imprimir o caráter de emergência às políticas sociais, mantém o beneficiário na condição de assistido ou favorecido pelo Estado, não sendo considerado e tratado como usuário de um serviço a que tem direito. Daí verifica-se a ambigüidade da Assistência Social,

pois na medida em que exclui, também inclui como forma de atendimento às necessidades sociais emergenciais.

Sposati (2003, p.37) ainda relata que “o assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão com face de inclusão, pela benevolência do Estado frente à carência dos indivíduos”. Através do mecanismo assistencial o Estado seleciona o grau de carência da demanda para incluí-la ou excluí-la dos serviços ou bens ofertados pelos programas sociais. Assim, o grau de carência torna-se um critério institucional e uma forma de ingresso, ficando claro, desse modo, que o assistencial presente nas políticas sociais revela-se, concomitantemente, como mecanismo de exclusão e inclusão ao acesso de bens e serviços sociais prestados pelo Estado.

É notório que a assistência como campo de ação governamental enquadra-se como serviços ofertados a alguns segmentos da população caracterizados como necessitados sociais. E ainda que de forma precária, a assistência é o mecanismo principal através do qual os necessitados têm acesso aos serviços sociais.

Em princípio, a Assistência Social se destina aos trabalhadores pouco visíveis para o capital, cabendo “cuidar” daqueles que estão desempregados e não têm vínculo formal de trabalho, ou seja, os que aparentemente estão à margem do processo produtivo capitalista. Desse modo, o trabalho e a assistência vivem uma contraditória relação de tensão e atração, pois quem não consegue trabalho necessita tornar-se usuário da Assistência Social:

Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam de assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a Assistência Social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. (BOSCHETTI, 2003, p.47).

A assistência é um direito legalmente garantido desde a Constituição de 1988, na qual explicita que a mesma será prestada a quem dela necessitar, assegurando que é um direito de todos os desamparados ou de quem tiver necessidade. Porém, vê-se que a assistência se torna limitada e restritiva a partir do momento que o texto constitucional estabelece uma distinção na aplicação do direito entre aqueles que são ou não capazes de trabalhar; a proteção, o amparo e a garantia se destinam

aqueles cuja situação não lhes permite trabalhar. A assistência, assim, toma como critério a inaptidão ao trabalho.

Os direitos assistenciais no Brasil vivenciam um desafio por conviverem com o lócus tensionado do novo e do conservador, pois ainda que no campo jurídico princípios e diretrizes inéditos tenham sido assegurados em lei, essas inovações convivem com princípios seculares que retardam a recomposição do campo assistencial sob a lógica do direito. Nesse sentido, ratifica-se que desmistificar a identificação da Assistência Social com o assistencialismo e com a filantropia é um aspecto importante dentre os desafios a serem enfrentados.

Defende-se que as mudanças no âmbito da Assistência Social no Brasil necessitam ser compreendidas, assimiladas e incorporadas, uma vez que, se por um lado, as ações assistenciais transformadas em direitos sociais somam um conjunto de esforços criados em leis, por outro, essas leis por si só não transformam, sendo preciso uma consciência política inovadora de sujeitos envolvidos nesse processo de transformação. É um momento de transição desafiador e que requer união de forças de todos os níveis da federação e de uma prática coletiva que vise à Assistência Social como política pública, ou seja, como um direito legítimo.

É neste sentido que se torna-se um desafio para a política de Assistência Social desmistificar o fetiche sobre o assistencialismo, um vez que historicamente a Assistência Social brasileira se estruturou acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. Yazbek (2004, p.17) elucida que:

a Assistência Social brasileira se desenvolveu mediada por entidades do setor filantrópico, bem como acompanhada dessas formas filantrópicas, caritativas e benemerentes de socorrer os pobres, que se constituíram em mediações fundamentais para o exercício da Assistência Social (não apenas no Brasil). Essas mediações têm sua raiz na relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benemerência. Assim, as entidades de filantropia, caridade e benemerência tornaram-se mediações para a Assistência Social e são certificadas como tal pelo CNAS em suas atribuições definidas na LOAS.

É nesse contexto de iniciativas solidárias na sociedade brasileira que se expandem na década de 90 as entidades conhecidas como filantrópicas. Nesse momento se tornam evidentes as inspirações neoliberais das ações do Estado em face às necessidades sociais da população.

A Constituição Federal de 1988 alterou o conceito de entidade filantrópica para entidade beneficente de Assistência Social, contudo ainda há diversidades de nomenclaturas atribuídas às entidades privadas. Tais entidades estão dispensadas do recolhimento ao INSS, uma vez que obtém o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, concedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Entende-se por entidade beneficente de Assistência Social aquela que

Promove gratuitamente e em caráter exclusivo a Assistência Social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência; entende por Assistência Social beneficente a prestação gratuita de benefícios e serviços a quem dela necessitar. Não obstante tal definição, para atender as entidades de saúde procede-se inclusive a um arranjo desnecessário, já que poderia ter sido dada uma redação mais adequadas, sem distorcer o conceito de Assistência Social, acrescentando: “considera-se também de Assistência Social beneficente [...] a oferta e a efetiva prestação de serviços de pelo menos sessenta por cento ao SUS [...]”. (idem, 1999, p.100).

As entidades beneficentes de Assistência Social integram o terceiro setor que é formado por um conjunto de atividades sociais privadas, situadas na sociedade civil, mas que o Estado reconhece ser de interesse público. Assim, as entidades e organizações compreendidas como Não Governamentais são privadas, com fins públicos e sem fins lucrativos e tem a finalidade de melhorar e fortalecer a própria sociedade civil. As entidades beneficentes de Assistência Social se diferenciam das entidades civis e organizações que atendem a interesses estritamente privados de seus associados, como os sindicatos e as cooperativas.

A prática social da maioria dessas entidades ainda é orientada pela lógica da filantropia e da benemerência, com uma função protetora, o que se torna um entrave para uma consolidação efetiva da Assistência Social como uma política pública de direito.

A prática assistencial implementada pelas organizações não-governamentais e em grande parte, também pelas governamentais, não se pautava por uma direção teórica e política que a concebesse como política pública e estatal. Também se orientava pelo voluntarismo, sem exigência de planejamento que indicasse claramente suas funções, os benefícios e beneficiários, o orçamento e seus critérios de aplicação e distribuição, bem como sua forma de gestão. É evidente que apenas o reconhecimento legal da assistência como direito não provoca automaticamente uma inversão dessas práticas, fortemente enraizadas na cultura brasileira (BOSCHETTI, 2003, p.136).

O que se observa é que a Assistência Social como política pública ainda guarda traços das primeiras medidas filantrópicas, o que ajuda a explicar a insistente permanência de confusão entre assistencialismo e Assistência Social como política pública. Essa confusão existe não apenas nas entidades beneficentes, mas predomina também nos programas e projetos de enfrentamento à pobreza desenvolvidos pelo Estado, o qual, por sua vez, direciona suas ações sob o viés da seletividade que é um fator que dificulta a atuação da Assistência Social como uma política universal.

Para Boschetti (2003) o critério da inaptidão para o trabalho é por onde ocorre o fator primeiro da seletividade. Desse modo, pode-se afirmar que não basta apenas ser pobre ou indigente para ter acesso à Assistência Social. Por muito tempo, ou até mesmo desde sua gênese, a assistência dirigiu-se apenas aos pobres que, comprovadamente, demonstrassem sua incapacidade para o trabalho.

A lógica do discurso humanitário e da filantropia moldou a Assistência Social brasileira na esfera pública estatal por meio da consolidação de um perfil focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado. Nesse sentido, o que se enfrenta hoje é o desafio de fortalecer a esfera pública, pois, sendo público, tem a universalidade como perspectiva; envolvendo interesses coletivos, tem uma visibilidade pública e envolve o controle social, a participação e a democratização (YAZBEK, 2004).

É evidente que apenas o reconhecimento legal da assistência como política pública não provoca automaticamente uma inversão dessas práticas filantrópicas, benemerentes e assistencialistas que estão fortemente enraizadas na cultura brasileira. É preciso reafirmar a política de Assistência Social implementando-a conforme inscrito na Constituição Federal de 1988 e consolidado na Lei Orgânica

de Assistência Social (1993), atribuindo a forma de direito às ações que a concretizam. Desse modo, converte-se esse direito legal em um direito legítimo para que se possa superar essa leitura fetichizada do assistencialismo e consolidar a Assistência Social na perspectiva da efetivação dos direitos.

1.2 - A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: Avanços e fragilidades.

O Direito Social é um produto histórico, fruto de um cenário de lutas, conquistas, avanços e fragilidades decorrentes da reivindicação da classe trabalhadora. Contudo, a constituição dos direitos teve início com um movimento das sociedades européia e norte-americana, precursoras para o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais.

Tratar sobre os direitos remete discutir a cidadania, pois na trajetória dos direitos, sobretudo a partir do Estado Moderno, os súditos se tornaram cidadãos e lhes foram concedidos alguns direitos fundamentais por ocasião da proclamação dos Direitos do Homem e do Cidadão, no final do século XVIII, o que formulou as bases da instituição da cidadania e expressou o início de um novo período na história da civilização ocidental e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no século XX (SHONS, 1999).

Nesse sentido, com o surgimento dos direitos do cidadão na formação do Estado Moderno, ocorreram mudanças na relação entre o Estado e o Cidadão, por se tratar de uma relação que passa a ser vista sob a ótica dos direitos dos cidadãos e não mais dos súditos. Destaca-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborado pela Assembléia Constituinte Francesa, em 1789, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, formulado pela ONU, em 1948, são referenciais para a garantia legal do campo dos direitos.

Ao vincular a presença dos direitos na sociedade à questão da cidadania, Marshall (1967) concebeu a cidadania como um modo de viver inerente a cada indivíduo e não como algo imposto a ele de fora. A cidadania se desenvolveu pelo florescimento do conjunto de direitos que eram capazes de gozar. Assim, ela exige

compreender a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Desse modo, o autor aceitava a desigualdade quantitativa ou econômica, porém condenava a desigualdade qualitativa de um homem que tivesse um padrão de vida civilizado em relação ao indivíduo que não o tivesse, pois todos deveriam participar da herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que regem a sociedade.

Marshall ainda sinaliza que nos velhos tempos os três direitos da cidadania eram confundidos porque estavam fundidos num só. A evolução da cidadania resultou na separação dos três elementos, podendo-se dizer que em cada século foi desenvolvido um tipo de cidadania: no século XVIII foram efetivados os direitos civis; no século XIX os direitos políticos; e no século XX os direitos sociais.

Na concepção de Bobbio (*apud* SCHONS, 1999, p.57) fica claro que:

Os direitos nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem [...] ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações de poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.

Como exemplo e justificativa de que os direitos surgem quando podem e devem nascer e quando novas exigências põem a necessidade de atendê-los, Bobbio apresenta uma classificação de direitos por geração. Assim, os direitos civis e políticos, garantidos no século XVIII e XIX, são considerados de 1º geração. Os direitos sociais, que ganharam evidência no século XX, são considerados direitos de segunda geração. Já os direitos de terceira geração são entendidos como fruto das relações entre os povos e por isso são fundados na idéia de solidariedade.

No quadro 01, pode-se visualizar a classificação dos direitos, segundo a respectiva geração, de acordo com Couto (2004):

CLASSIFICAÇÃO	NATUREZA	FUNDAMENTO	RELAÇÃO /ESTADO	TITULARIDADE
1º Geração: Direitos Cíveis e Políticos	Individual	Liberdade	Cunho Negativo – resistência ou oposição	O indivíduo
2º Geração: Direitos Sociais	Individual/coletivo	Igualdade	Cunho Positivo – Direitos por intermédio do Estado	O indivíduo
3º Geração: Direito ao desenvolvimento da paz, do meio ambiente e da autodeterminação dos povos.	Coletivos/Difusos	Solidariedade	Contra a ingerência do Estado e particulares	Famílias, povos, nação, coletividades regionais ou étnicas, humanidade.

Quadro 01: Classificação dos direitos segundo as gerações

Fonte: COUTO, 2004.

Elaboração da Pesquisadora.

Os direitos de primeira geração emergiram sob a hegemonia do liberalismo e consistiram, inicialmente, na conquista das liberdades políticas com a Revolução Francesa, cujo objetivo era afirmar os direitos individuais. Por opor-se ao absolutismo, e em proteção ao direito à vida, à liberdade, à propriedade privada, entre outros, essa primeira fase configura-se como conquistas de liberdades públicas negativas, por ser contra a presença reguladora do Estado.

Já os direitos de segunda geração, denominados direitos sociais, ocorreram em procedência das lutas dos trabalhadores no cenário de desenvolvimento e expansão do capitalismo industrial, são direitos fundamentados pela idéia de igualdade e de natureza coletiva, mas de titularidade individual; e sua concretização depende da intervenção do Estado. Os direitos de terceira geração são de caráter coletivo e difuso, com o ideal da fraternidade e da solidariedade social.

Para os liberais clássicos os direitos só poderiam ser exercidos apenas pelos cidadãos livres e autônomos, ou seja, pelos proprietários de terras e donos de produção; os que viviam de sua força de trabalho não poderiam requerer direitos.

Couto (2004, p. 45-46) relata que na tradição liberal,

Os direitos são proclamados a partir da liberdade e da autonomia, sem nenhuma forma de coação ou intervenção do Estado, critérios estes que foram se alterando com a evolução da sociedade, principalmente depois do ingresso da classe operária no cenário de disputas sociais e econômicas. Se foi possível verificar as idéias clássicas liberais na conquista dos direitos civis e políticos dos séculos XVIII e XIX, já no século XX, com a introdução dos direitos sociais, começaram a ser identificadas as alterações no campo econômico e social.

Os direitos civis e políticos, proclamados a partir da liberdade e da autonomia, foram exercidos de maneira particular, referindo-se a um tipo de homem e não a toda humanidade. Contra esse princípio formam-se os primeiros movimentos da classe operária para universalizar os direitos.

Para Marshall (1967), o direito civil corresponde à liberdade individual, por meio da qual os cidadãos têm direito à justiça, igualdade, propriedade e liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé. Para que o século XVIII abrangesse o período formativo dos direitos civis era preciso incluir um *Habeas Corpus*, o *Toleration Act*, a abolição da censura da imprensa e a revogação do *Combination Act*. No setor econômico, o direito civil básico é o direito a trabalhar.

No século XVIII os direitos políticos eram deficientes pelos padrões da cidadania democrática; os eleitores eram minoria na população. O direito de voto era um monopólio de grupo e os direitos políticos não estavam incluídos nos direitos da cidadania. Já os direitos sociais não faziam parte do conceito de cidadania e sua finalidade era diminuir a pobreza sem alterar a desigualdade da qual a pobreza era a consequência mais desagradável.

Marshall ainda acentua que aceitar a assistência é abdicar dos direitos civis e políticos, pois “os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal e eram obrigados por lei abrir mão de qualquer direitos políticos que possuísem” (1969, p72).

Foi desse modo que por um longo tempo a negação dos direitos sociais foi feita em nome dos direitos de liberdade. Assim, cria-se o Estado Social para responder

às necessidades das classes trabalhadoras, surgindo as bases concretas para a formulação dos direitos sociais.

Em relação aos direitos sociais, Couto (2004, p.63) relata que “foi através das manifestações dos trabalhadores organizados que ganharam força no século XIX, que os direitos sociais começaram a criar condições objetivas de serem constituídos, reafirmando a insuficiência dos direitos civis e políticos”.

Assim, a concepção dos direitos sociais efetivou-se pela instituição do Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*, como uma resposta às populações que exigiam seus direitos e a expansão de políticas públicas. Com a grave crise de desemprego devido à grande depressão de 1929 e o pós-guerra, o mundo estava fragilizado, sendo necessária uma resposta à população. Então, para responder a essa questão emerge o Estado de Bem-Estar, propondo pleno emprego, saúde, educação, dentre outros.

Esping-Andersen (1991) relata que o *Welfare State* teve suas origens no século XIX, no marco da chamada questão social, e seu desenvolvimento se deu no século XX. O seu apogeu ocorreu no período compreendido entre 1945 e 1975, conhecido também como os 30 anos gloriosos. Nesse período o Estado passou a regular a economia e a sociedade e financiou o bem-estar social.

Destaca-se que a constituição do Estado de Bem-Estar Social foi de fundamental importância para a busca de garantia de bem-estar para os cidadãos, como direito social. De acordo com os seus princípios, o Estado deve regular a economia de mercado de modo a assegurar o pleno emprego. Portanto, pleno emprego, serviços sociais universais e Assistência Social definem o Estado de Bem-Estar Social.

Couto (2004, p.67), em consonância com Sping-Andersen, explicita que:

Se o Estado de Bem-Estar Social teve sua imagem vinculada ao sucesso do período de acumulação capitalista do pós-guerra, foi também esse mesmo projeto acusado de ser o responsável pela crise enfrentada pelo capitalismo na década de 1970, a qual presenciou duas crises do petróleo (1973 e 1979), grande pressões inflacionárias e crise de consumo, tendo sido ainda marcada por grandes

mobilizações dos trabalhadores em busca da ampliação do Estado no atendimento de suas demandas.

Sob essa ótica, analisa-se que o Estado de Bem-Estar Social tentou responder às demandas da população, que reivindicava melhores condições de vida, bem como buscou garantir a reprodução da mão-de-obra, criando-se uma sociedade de consumo. Desse modo, contribuía-se para a acumulação de capital e, à medida que incentivava o setor econômico, fortalecia também o setor social. Todavia, a crise do padrão de acumulação capitalista, na década de 70, é apontada como um produto do Estado de Bem-Estar e, com isso, as políticas sociais retomam seu caráter liberal residual, ficando os direitos sociais pautados na caridade da sociedade e na ação focalizada do Estado.

O quadro a seguir detalha a síntese evolutiva da construção dos direitos sociais no Brasil, a partir das Constituições Federais:

DIREITOS SOCIAIS						
Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1969	Constituição de 1988
-livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.	-Legislação trabalhista; -proibição de diferença de salário para o mesmo trabalho; -salário mínimo; - jornada diária de 8 horas de trabalho; -proibição do trabalho de menores de 14 anos; do trabalho noturno para menores de 16 anos, do trabalho insalubre para menores de 18 anos e mulheres; -repouso remunerado; -férias anuais remuneradas; -indenização por dispensa do trabalho sem justa causa; regulamentação especial para o trabalho agrícola; -amparo dos desvalidos; -amparo a maternidade e a	-Ensino pré-vocacional e educacional destinados as classes menos favorecidas; -amparo a infância e a juventude; -ensino primário obrigatório e gratuito; -legislação trabalhista; - proibição de diferença de salário para o mesmo trabalho; -salário mínimo; -jornada diária de 8 horas de trabalho; proibição do trabalho de menores de 14 anos; do trabalho noturno para menores de 16 anos, do trabalho insalubre para menores de 18 anos e mulheres; -repouso remunerado; -férias anuais remuneradas;	-Direito ao trabalho; -uso da propriedade condicionado ao bem-estar social; - salário mínimo; - jornada diária de 8 horas de trabalho; -proibição de salário desigual para o mesmo trabalho; -salário de trabalho noturno superior ao do diurno; -participação dos trabalhadores no lucro da empresa; -higiene e segurança no trabalho; -proibição de trabalho de menores de 14 anos e de mulheres e de menores de 18 anos em indústrias insalubres; -direito da gestante antes e depois do parto; -estabilidade no emprego e indenização na dispensa do trabalhador; -convenção coletiva de trabalho;	-Direito ao trabalho; -valorização do trabalho como condição de dignidade humana; -função social da propriedade; - proibição de greve em serviço público e serviços assistenciais; - salário mínimo; - proibição de salário desigual para o mesmo trabalho; -salário de trabalho noturno superior ao do diurno; -participação dos trabalhadores no lucro da empresa; -jornada de trabalho de 8 horas; -repouso remunerado; -férias anuais remuneradas; -higiene e segurança do	-Direito ao trabalho; -salário do trabalho noturno superior ao do diurno; -participação dos trabalhadores nos lucros das empresas; -jornada diária de 8 horas; -repouso semanal remunerado; -férias anuais remuneradas; - higiene e segurança do trabalho, -proibição do trabalho aos menores de 12 anos, de trabalho noturno aos menores de 18 anos e trabalho insalubre para mulheres e menores de 18 anos; -descanso remunerado a gestante antes e	-Redução da jornada semanal de trabalho de 48 horas para 44 horas; -férias anuais remuneradas com mais um terço de trabalho; -extensão do FGTS a todos os trabalhadores; -licença-paternidade; -direitos iguais aos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; -vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; -extensão aos aposentados dos benefícios concedidos aos trabalhadores ativos; -ampliação de 90 para 120 dias do período de licença-gestante, reconhecimento do direito de greve e de autonomia e de

	infância; -atendimento as famílias com prole numerosas; direito a educação primária integral e gratuita.	-indenização por dispensa do trabalho sem justa causa; -necessidade de reconhecimento do sindicato pelo Estado; -greve considerada anti-social e nociva.	-assistência aos desempregados; -previdência com contribuição dos trabalhadores; -seguro para acidente do trabalho; -reconhecimento do direito de greve; -educação primária gratuita e obrigatória; -repouso semanal remunerado; -férias anuais remuneradas; -indenização por dispensa do trabalho sem justa causa; -assistência à maternidade, à infância e à adolescência.	trabalho; -proibição do trabalho aos menores de 12 anos, de trabalho noturno aos menores de 18 anos; -descanso remunerado a gestante antes e após o parto; -Previdência Social; -assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva aos trabalhadores; - assistência a maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais; - direito a educação primária.	após o parto; -salário-família; -aposentadoria para mulheres com 30 anos de trabalho; -proibição de greve em serviços públicos e atividades essenciais; -assistência a maternidade, à infância e a adolescência e à educação de excepcionais; - necessidade de apontar fonte de custeio para benefícios assistenciais.	liberdade sindical; -inclusão do seguro-desemprego como direito dos trabalhadores urbanos e rurais; - universalização do ensino fundamental; -gratuidade do ensino público em todos os níveis; -transformação da creche em um serviço educacional; -uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; -irredutibilidade do valor dos benefícios; -diversidade de sua base de financiamento; -gestão administrativa descentralizada e com controle social; - acesso a todo serviço de saúde, com os princípios da universalidade e da equidade; - reconhecimento da Assistência Social como componente da seguridade social; - salário mínimo para idosos de deficiência que não puderem se manter.
--	---	--	--	---	--	--

Quadro 02: A evolução dos direitos segundo as constituições.

Fonte: Couto, 2004.

Elaboração da Pesquisadora.

Observa-se no quadro exposto que foi a partir da Constituição de 1934, no governo de Getúlio Vargas, que houve o início da definição do campo dos direitos relacionados ao trabalho ao povo brasileiro. Desse modo, os direitos enunciados na Constituição de 1937, instituído no Estado Novo, ainda no governo de Getúlio Vargas, diferem dos de 1934 em relação à possibilidade de intervenção direta do Estado, embora tenha-se mantido a maioria dos direitos da constituição anterior. Já a grande novidade da Constituição de 1946 refere-se à liberdade de associação sindical e o direito à greve. Na Constituição de 1967, o campo dos direitos sociais trabalhistas permaneceu preservado. O retorno à proibição da greve se deu na

Constituição de 1969, instaurando-se uma política de controle perante às políticas sociais para manter a população sob a guarda do aparelho do governo.

Destaca-se que na Constituição de 1988 a introdução da Seguridade Social como sistema de proteção social, englobando a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social, é um marco no avanço do campo dos direitos sociais no Brasil. Em seu artigo 6º está estabelecido que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A amplitude dos temas inscritos no art. 6º da Constituição deixa claro que os direitos sociais não são somente os que estão enunciados nos artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 11. Eles podem ser localizados, principalmente, no Título VIII - Da Ordem Social, artigos 193 e seguintes.

Os direitos sociais relativos aos trabalhadores na Constituição dividem-se em duas modalidades: 1- Direitos relativos aos trabalhadores em suas relações individuais de trabalho, (art. 7º CRFB); 2- Direitos coletivos dos trabalhadores (9º a 11 CRFB).

Os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, estão no título da Ordem Social, artigos 193 e seguintes. Os direitos sociais relativos à educação e à cultura embasam-se em diversos dispositivos da Constituição, artigos 5º, IX, 23, III a V, 24 VII a IX, 30, IX, 205 a 217.

Já os direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso poderão ser encontrados em capítulos da Ordem Social: art. 201, II, art. 203, I, II, arts. 226 e 227, art. 230.

Nos direitos sociais relativos ao meio-ambiente, o art. 225 dispõe que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A Assistência Social, como campo do direito social, foi uma grande conquista da população brasileira e é a partir dessa possibilidade de conquistas que a mesma se insere no texto da Constituição Federal de 1998, como parte integrante da Seguridade Social, conforme sinalizado nos artigos 203 e 204, a seguir:

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição a seguridade social, e tem por objetivos: I) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II) o amparo às crianças e adolescentes carentes, III) a promoção da integração ao mercado de trabalho, IV) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, V) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovarem não possuírem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provido por sua família conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, revistos nos artigos 195, além de outras fontes, e organizadas com bases nas seguintes diretrizes: I) descentralização político-administrativa cabendo a coordenação e a execução dois respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social; II) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Este é um marco legal e político crucial para que a Assistência Social passasse a ser uma política social de cunho público e não-contributiva, atendendo à população sob a ótica dos direitos. Ressalta-se que a mesma foi a última área da Seguridade Social a ser regulada, conforme avalia Couto (2004, p.171):

Essa regulação tardia pode ser avaliada, no mínimo, sob dois prismas. O primeiro, [...] é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre as mesmas (Pereira, 1996; Yasbek, 2001). O segundo pode ser creditado à rearticulação das forças conservadoras no país, após 1989, que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para a atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gastos, inclusive o social.

Devido ao seu percurso histórico, marcadamente clientelista, a Assistência Social ainda enfrenta dificuldades para ser apropriada e efetivada como política social. Além disso, é notória a confusão da mesma como política filantropia, benemerência, assistencialismo e paternalista.

Mas há de se reconhecer que a originalidade da assistência está em sua instituição legal. Embora, para Boschetti (2003), paute-se em um viés

conservadorista por manter princípios seculares, sendo retardada a sua afirmação na lógica do direito, o qual beneficiaria à população o acesso a bens e serviços para o atendimento de suas necessidades básicas e melhoria de suas condições de vida

As mudanças no âmbito da Assistência Social no Brasil necessitam ser visibilizadas e compreendidas a partir de transformação da Assistência Social em direitos sociais, materializados pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS, as quais somam um conjunto que envolve esforços da sociedade e garantias legais.

Nesse sentido, o próximo subitem explanará a Assistência Social como direito social, a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, buscando mostrar as conquistas, os retrocessos, os desafios e os avanços em conjunturas das décadas de 80 e 90 e do ano 2000.

1.2.1 - A ASSISTÊNCIA COMO DIREITO SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988: um marco de conquistas e avanços.

Na década de 80 verificou-se um novo patamar na relação Estado e sociedade com o processo de redemocratização do Estado brasileiro. Foi um momento marcado pela transição dos governos militares à constituição da democracia. Revelou-se, assim, uma nova configuração para o cenário econômico, político e social brasileiro.

Nesse momento, mais precisamente em 1985, ocorreu a primeira eleição para presidente da república com candidatos civis e de oposição aos militares. Pode-se dizer que esse momento só foi possível devido à movimentação da sociedade que promoveu diversos protestos, reivindicações e manifestações públicas. Verificou-se uma significativa organização dos sujeitos políticos coletivos, como sindicatos, partidos e movimentos sociais, permeados por conteúdos democráticos (COUTO, 2004).

Desde 1985 observa-se que na conjuntura brasileira os governos passaram a ser permeados de propostas democráticas com o intuito de romper com o clientelismo do Estado, incentivando mudanças no âmbito do sistema político, econômico e civil, visando o crescimento e o desenvolvimento do país. Todavia, as elaborações de planos econômicos e legislações sociais mostraram-se insuficientes para melhoria das condições e qualidade de vida da população, uma vez que a demanda por políticas sociais havia aumentado, resultante dos governos militares que agravaram a má distribuição de renda do país.

Couto (2004, p. 144) explicita que:

O governo Sarney ficou conhecido como de transição democrática, que teve como resultante a Constituição de 1988, e por outro lado pelo processo de articulação das forças conservadoras, que tornaram, pela sua pressão, inacabada a reforma prevista pela Constituição, indicando o percurso do Brasil que teve como agenda econômica, política e social as orientações de recorte teórico neoliberal.

Nessa perspectiva, pode-se apreender que em pleno nascimento da Constituição de 1988 o governo brasileiro firmou acordos com organismos financeiros e internacionais¹ que tinham orientações neoliberais com indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social ligados ao Estado, pois o objetivo era que os mesmos fossem gestados pela iniciativa privada. Ou seja, são orientações que minimizaram o Estado, contrapondo-se aos direitos garantidos inscritos na Constituição.

De acordo com Couto (2004, p.145),

As novas orientações econômicas, aliadas ao forte processo de recessão e a inúmeros escândalos sobre corrupção, deram base para a eleição do político, até então inexpressivo em nível nacional Fernando Collor de Mello, que, com uma plataforma indicando moralização na política – com a “caça aos Marajás” e somando aos receios do crescimento do potencial eleitoral do sindicalista Luiz Inácio da Silva – representante das esquerdas do Brasil -, teve o apoio dos diferentes partidos de direita e de centro, bem como da grande mídia nacional.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) foi marcado por corrupção, abertura do mercado brasileiro, forte clientelismo e assistencialismo, além de

¹ Fundo Monetário Internacional (FMI), Consenso de Washington, dentre outros.

iniciativas voltadas ao projeto neoliberal. No campo social rejeitou-se o padrão de seguridade social, desmontando o sistema de proteção social.

De certa forma os governos de José Sarney, que se inicia em 1985 com o Programa do Leite, de Collor de Mello, com início em 1990 com a Participação Comunitária, e de Fernando Henrique, em 1995 com o Programa Comunidade Solidária, responderam às demandas da população com tais programas assistencialistas e com forte apelo popular. Assim, o campo da Assistência Social era tratado com ações políticas residuais, vinculadas a critérios clientelistas.

Os Governos de Fernando Collor de Mello e o de Fernando Henrique Cardoso resistiram a alguns princípios constitucionais, como o da descentralização², que, de certo modo, teve fortes rebatimentos na área da Assistência Social. Nesse sentido, Stein (2000, p.73) assevera que “O recente processo de redemocratização vivenciado no Brasil revela um redenho de seu sistema federativo cujo vetor aponta para a descentralização e para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais, caracterizadas pelo federalismo cooperativo”.

Torna-se relevante a visão de que a descentralização é importante para cada ente federado e que não implica redução da importância da instância nacional, mas direciona para novas ações, redefine novos papéis para os Estados e Municípios, tendo em vista a expansão de responsabilidades. Fica claro também que a relação entre Estado e Sociedade tem como principal vetor o processo de descentralização que passou a ser efetivado na Constituição Federal de 1988.

Quanto à descentralização na área da Assistência Social, Stein (2000, p.78) assevera que:

² “O termo descentralizado tem sido utilizado para nomear processos distintos, tais como: *realocação* de funções e recursos correspondentes para instâncias subnacionais; *consolidação*, quando recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas, constituindo uma relação muito comum no federalismo centralizado, em especial na área das políticas sociais; *devolução*, quando as funções e recursos descontinuados, o que pode implicar redução da atividade das esferas de governo com a transferência de responsabilidades para área privada (Almeida, 1996, p.15/6)”. (STEIN, 2000, p.73).

Na área da Assistência Social, o processo de descentralização é marcado por um lento reordenamento institucional, no qual as ações implementadas pelo órgão federal, bem como o seu acervo patrimonial, foram repassados aos estados, distrito federal, Municípios e Instituições. Seu pessoal foi redistribuído para diversos órgãos da Administração Pública. A Legislação pertinente prevê um sistema descentralizado e participativo (criação de conselhos, fundos e planos de Assistência Social) nas diferentes esferas de governo. O processo é disciplinado pela Norma Operacional Básica, que estabelece níveis de Gestão considerando as especificidades de cada unidade da federação.

Assim, pode-se considerar que a descentralização é uma conquista dos sujeitos coletivos, torna mais democrático o processo de gestão dos entes federados e amplia a garantia dos direitos sociais e políticos cristalizados na Constituição de 1988.

À luz desse enfoque de conquistas dos sujeitos coletivos e garantia de direitos sociais, um dos avanços da Constituição Federal de 1988 foi a inserção de um sistema de seguridade social definida como “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à Assistência Social” (art. 194, cap. II, tít. VIII), momento a partir do qual a concepção de proteção social passou a ser vista como um seguro social.

A adoção do conceito de seguridade social englobando o tripé previdência social, saúde e assistência social foi o maior avanço da Constituição de 1988, uma vez que anteriormente a Assistência Social era tratada separadamente. Nestes termos, Behring (2000, p.16) considera que “ainda que o conceito de seguridade social da Constituição seja restrito, foi importante assegurá-lo num país onde não houve um padrão de proteção social como o *Welfare State* europeu”.

Assim, a seguridade social constitui o núcleo central dos sistemas de proteção social. Para Oliveira e Beltrão (1990, p.189):

A Constituição introduziu substanciais inovações, estabeleceu como princípios básicos a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor das prestações, a equanimidade no custeio, a diversificação na base de financiamento, descentralização e participação de trabalhadores na gestão, avançando no sentido de conceituar a seguridade social como um contrato coletivo integrante do próprio direito de

cidadania, em que benefícios seriam concedidos conforme a necessidade, enquanto o custeio seria feito segundo a capacidade de cada um.

Sob esse prisma, pode-se sinalizar que a Constituição de 1988 instituiu a ampliação da seguridade social com a universalização dos serviços sociais públicos e uma maior participação dos usuários na gestão do sistema.

Yazbek (2004, p.12-13) elucida que a Constituição Federal de 1988 edifica uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. “Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada em dezembro de 1993, como política social pública, a Assistência Social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”. Sustenta, ainda, que:

Como lei, inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (...), inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social. Desmonta o antigo CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social – 1938-1993), órgão clientelista e cartorial, objeto de escândalos nacionais (processo de corrupção e subvenções a entidades fantasmas). Cria os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, órgãos paritários, com representação do governo e da sociedade civil (idem).

Apesar dos avanços que a assistência obteve desde a sua inserção na Constituição com mudanças organizacionais e promulgação de leis, a sua concepção como política pública e como direito legal enfrentou diversas dificuldades para chegar ao campo de garantia de direitos sociais e intervenção do Estado, no sentido de efetivá-la dentro dos parâmetros legais que a define. Isso não quer dizer que se deve restringir o universo da Assistência Social a uma intervenção exclusiva do Estado, mas de ampliar a esfera estatal com a participação da sociedade civil no que tange à formulação e gestão da política de assistência.

Segundo Sposati (2004, p.34) “o processo de construção do campo da Assistência Social, como política social, 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 no caso brasileiro”. A autora ainda afirma que:

Há uma relutância em afirmá-la no campo de conquistas de direitos. Primeiro, porque nela estão presentes forças conservadoras que a mantêm sob o jugo do clientelismo. Segundo, pelas teses críticas à sociedade de mercado, onde afirmar a Assistência Social como política significaria – mascarando contradições e conflitos de classe da sociedade brasileira sob uma estratégia de consenso e subalternização – favorecer a acumulação do capital. Tratar-se-ia então de ingenuidade ou politicismo pensá-la como política e esquecer as determinações econômicas do modo de produção capitalista (Idem).

Nesses termos é importante enfatizar que, a partir do novo marco legal consagrado na Constituição, a Assistência Social diferencia-se das iniciativas morais de ajuda que não produzem direitos, devendo ser pensada como um dever do Estado e não como uma mera compensação do mercado.

No campo da negação de conquistas, o viés neoliberal que “chegou ao Brasil logo depois da Constituição de 1988, pelas mãos do presidente Collor, gerou impedimentos para o avanço das conquistas sociais. Em 1990, ele impediu que a LOAS fosse promulgada e vetou seu nascimento” (SPOSATI, 2005, p.10).

Apenas em 7 de dezembro de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social se torna lei, sob o número 8.742, no governo de Itamar Franco. Em seguida foi regulamentado o Conselho Nacional de Assistência Social e aprovada a Política Nacional do Idoso, em 1994, e nove anos depois o Estatuto do Idoso, de 2003. Já em 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi convocado a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social (SPOSATI, 2005).

Estas foram as primeiras conquistas a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, envolvendo também várias mudanças no ambiente organizacional da Política de Assistência Social, visando atender à descentralização e participação, de acordo com princípios fixados pela Constituição. Desse modo, Lima (2003, p.26-27) explicita algumas medidas tomadas para o reordenamento institucional:

Foi previsto nas disposições gerais e transitórias da LOAS (art.32) que, num prazo de 60 dias, o Executivo federal deveria criar uma comissão, com a participação de órgãos e entidades governamentais e da sociedade civil, para elaborar um projeto de municipalização, prevendo a extinção e o reordenamento institucional dos órgãos da

Assistência Social, e, em 120 dias, extinguir o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS e criar o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

De fato foi somente no início de 1995 que o Governo Fernando Henrique Cardoso adotou iniciativas que afetaram a área da Assistência Social, através da Medida Provisória nº813, de 1º de janeiro de 1995, que visou reordenar os órgãos federais, conforme sinaliza Boschetti (2003, p.127):

O início da reestruturação institucional deu-se, de fato, em janeiro de 1995, após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso que por medida provisória, fez-se a primeira reforma governamental de sua gestão. No campo da Assistência Social, extinguiu o Ministério de Bem-Estar Social e criou, no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, uma Secretaria de Assistência Social (SAS), transformada em 1998 em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas). As ações então desenvolvidas pela LBA e pelo CBIA foram fragmentadas em vários ministérios. As da LBA foram assumidas pela SAS, e as do CBIA e Corde divididas entre a SAS e o Ministério da Justiça. A medida provisória criou, ainda, o Programa Comunidade Solidária, presidido pela primeira dama, ligado à Casa Civil, cujo objetivo seria de coordenar as ações governamentais destinadas ao combate à fome e à pobreza. Esta pulverização parece seguir a lógica de alojar as ações tradicionais de prestação de serviços no MPAS e as ações tidas como de “defesa de direitos humanos e cidadania” no Ministério da Justiça.

Nesse sentido, percebe-se que as iniciativas adotadas pelo governo FHC demonstram, logo de início, seu embate com a recém sancionada LOAS em um de seus princípios básicos, a descentralização. O desconhecimento ou desconsideração com relação a LOAS foram se acumulando ao longo do governo.

Lima (2003) afirma que desde 1993, quando se Instituiu a LOAS, até 1996, um ano após o início da reestruturação institucional, pouco se encaminhou em termos de regulamentação das regras de operação da descentralização da Assistência Social. Embora a LOAS definisse que os municípios fossem os gestores dos convênios e executores das ações com recursos federais, na realidade o que operou foi a estratégia de repasse dos recursos federais para os governos estaduais que não tinham mais a competência de execução. Assim, os Estados tinham que repassar os recursos para as prefeituras municipais e instituições sociais conveniadas. Esse processo ficou conhecido como estadualização e vigorou até 1997, ano marcado pela aprovação da Norma Operacional Básica Nº1 (NOB) e pelo início da municipalização.

De acordo com a nova ordem de princípios estabelecidos na LOAS, os municípios devem repensar as velhas práticas e fundamentar novas relações para melhoria dos atendimentos a população. A partir de um sistema descentralizado e participativo, tornam-se prioritários para a efetivação desse sistema: a construção da Política Municipal de Assistência Social, a implementação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e Fundos, e a realização das Conferências de Assistência Social.

Contudo, devido ao desconhecimento ou mesmo desconsideração com a LOAS, conforme assinalado anteriormente, não foi percebido pelo governo da época que a promulgação da LOAS constituiu-se numa mudança na relação entre Estado e sociedade no que concerne a novas formas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social, produzidas com base na contradição estrutural do capitalismo brasileiro. A LOAS também inova ao afirmar a descentralização político-administrativa entre os entes federados, a participação da população na formulação das políticas e controle das ações e na primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social.

Ao tomar por base a discussão dos autores entende-se que a gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso foi na área da Assistência Social uma mistura de conservadorismo e modernidade neoliberal, o que impediu por muito tempo o desenvolvimento das políticas sociais, especialmente a da Assistência Social.

Como exemplo do impedimento da operacionalização da Assistência Social conforme a legislação, Sposati (2005) relata que houve o impedimento da realização da III Conferência Nacional, em 1999, por ordem presidencial e só foi reprogramada em dezembro de 2001. Nesse momento também se rompeu com a medida provisória que alterava a periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social para quatro anos, ignorando a LOAS que define sua convocação a cada dois anos.

Foi na II Conferência Nacional de Assistência Social, em 1997, que foram apresentadas e discutidas o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica-2, aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 1998 e publicadas em 1999, ano em que ocorreria a III Conferência, mas que só viria a se realizar em 2001 (BOSCHETTI, 2003).

Estes documentos instrumentalizaram gestores e técnicos da área da Assistência Social com procedimentos e ações que seriam adotadas em todo país. O conteúdo desses documentos indica a necessidade de uma revisão do papel dos estados e dos municípios, além da busca do fortalecimento das unidades da federação para implementação dessa política.

Todo esse processo de difusão e construção da política de Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado, resultou. em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, nominada LOAS-10, em comemoração aos 10 anos de LOAS, e apontou como a principal deliberação a Construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública (PNAS, 2004).

É, portanto, na PNAS/2004 que são definidas as bases para o novo modelo de gestão da política pública da Assistência Social, ou seja, o SUAS. São novos desafios que se apresentam a uma realidade que está caminhando rumo à efetividade da gestão em todo o território Nacional.

Assim, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS resolve, por meio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004), art. 1º, aprovar, por unanimidade, em reunião do Colegiado, de 22 de setembro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004).

Ressalta-se que em Janeiro de 2004 foi constituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, e, nesse âmbito, a Secretaria Nacional de Assistência Social. O MDS é composto por cinco secretarias que atendem escopos específicos.

Já em 2005 foi debatida e aprovada a Norma Operacional Básica do SUAS, apresentada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social em cumprimento à Resolução nº27, de 24 de fevereiro de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (NOB, 2005). A NOB/SUAS é um instrumento de normatização que disciplina a gestão da Política de Assistência Social no território brasileiro, sendo fundada em um pacto entre os entes federativos.

Em 2006 o Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução nº269, de 13 de Dezembro de 2006 (DOU 26/12/06), art. 1º, aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (NOB-RH, 2006).

Diante de tudo que foi discorrido neste item, afirma-se que a sociedade chega ao ano de 2006 com a Política Pública de Assistência Social reconhecida como responsabilidade estatal e efetivada como direito social, pautada em um modelo de gestão voltada para superar o campo do assistencialismo e passa a direcionar suas ações a uma política pública de Estado.

Ao pensar nos entraves e no campo de negação de conquistas sofridas pela Assistência Social em seu contexto histórico, observa-se que a mesma avançou muito diante da perseguição, e essas conquistas e avanços são resultados de um debate coletivo, da profícua contribuição dos Entes federados, dos Fóruns, Colegiados, Conselhos, dos representantes das entidades governamentais e não-governamentais, dos profissionais, das universidades, enfim, de todos que vêm lutando, mesmo antes da Constituição, reafirmando direitos e a fundamental relevância de um processo participativo.

Ao falar sobre a Assistência Social como parte de um conjunto de direitos sociais à luz da Constituição, não se pode esquecer a discussão em torno do sistema de proteção social brasileiro. Desse modo, o item a seguir fará uma breve reflexão sobre o delineamento desse sistema no cenário brasileiro.

1.2.2 - O Sistema de Proteção Social brasileiro na década de 1990: uma breve reflexão.

No Brasil, não se constituiu o Estado de Bem-Estar Social. Implantou-se aqui um sistema de proteção social subordinado às instituições políticas e econômicas nacionais, denotando as políticas sociais brasileiras, de modo geral, elementos periféricos no sistema de repressão aos movimentos sociais e de controle social que a burguesia nacional logrou empreender ao longo da história nacional.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, enfocou o direito social como fundamento da política e legislou sobre o compromisso do Estado com o sistema, delineando um acentuado grau de provisão estatal pública e revendo o papel complementar do setor privado, além de elucidar a concepção da Seguridade Social como forma mais abrangente de proteção (DRIBE, 2003).

Com a definição de um novo sistema de proteção social no país, no qual a seguridade passou a ser organizada sob nova égide, criaram-se as condições necessárias à coletivização do seguro social, à ampliação dos direitos da população e ao rompimento da restrição que tornavam os serviços de políticas sociais uso exclusivo do cidadão contribuinte.

De acordo com Carvalho (2004), as crescentes demandas de proteção social são postas não apenas por pobres ou desempregados, mas por todos aqueles que se sentem ameaçados de, a qualquer momento, perderem a segurança advinda de seus tutores modernos _ o trabalho assalariado e o Estado. Desse modo, tratar sobre a proteção social na década de 1990 requer explicar acerca de seus ciclos de reforma, de 1985 até 2002.

Segundo Dribe (2003) houve dois ciclos de reformas do sistema de proteção social que guardam relação entre si, pois o segundo ciclo de reformas inspirou-se no primeiro ciclo que teve como agenda reformista a democratização que foi encerrada com a promulgação de 1988. No quadro 03 apresentam-se as áreas e as políticas reformadas nos dois ciclos.

Áreas de Políticas	1º Ciclo de reformas	2º Ciclo de reformas	
	1985-1999	1995-1998	1999-2002
Educação			
Ensino Infantil	-	-	Introduzida
Ensino Fundamental	-	Reforma parcial	-
Ensino médio	-	Introduzida	-
Ensino Superior	-	-	-
Política de Saúde	Reformada	Implementada	Reforma Parcial
Previdência Social	Reforma parcial	Reforma parcial	-
-Emprego e proteção do desemprego			
-Seguro-desemprego	Introduzida	Ampliada	-
-Programa de inserção produtiva	-	Introduzida	-
Proteção à pobreza			
-Assistência Social	Reformada	Implementada	-
-Programa de Combate à pobreza	-	Introduzida	-
-Rede de proteção (transferência monetária.	-	-	Introduzida

Quadro 03: Reforma de Proteção Social segundo os ciclos (1985-2002).

Fonte: DRAIBE, 2003.

Observa-se que no primeiro ciclo apenas a área da saúde e a assistência foram reformadas. No primeiro ciclo ocorreram reformas parciais na previdência; no segundo ciclo na política educacional, na política de saúde e, outra vez, na previdência social. Registros de mudanças foram identificados no seguro-desemprego, no primeiro ciclo, e, no segundo ciclo, inclui-se a educação infantil e o ensino médio, os programas de inserção produtiva, os de combate a pobreza, aí incluída a rede de proteção social, com transferência monetária às famílias pobres.

A política social proposta pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso foi divulgada em março de 1996 em um documento intitulado *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social*, delimitando um campo de proposta com uma política social destinada a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis. Conforme Dribe (2003, p.72), o documento

Não abrange os outros programas públicos sociais ou de impacto social, restringindo-se aos voltados mais diretamente para as políticas de bem-estar e promoção social que são – seguindo a tradição internacional – as áreas de educação, saúde, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento.

Nesse sentido, o núcleo da política social, conforme indica o documento, é constituído por três conjuntos ou eixo de programas: os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos; e o

programa de enfrentamento da pobreza, articulado segundo as orientações e as prioridades do governo.

Dribe (2003) sinaliza que o desenho da política que orientou a ação social do Governo Fernando Henrique Cardoso expressou um conjunto de ações programáticas agrupadas, segundo áreas de ação (urbana, rural, entre outros) e públicos-alvo (criança e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres, entre outros). Mas, inegavelmente, a grande mudança ocorreu no campo da política de enfrentamento à pobreza com os programas de transferência direta de renda para famílias pobres, a ser integrado em vários programas já existentes, dando sinais de universalização de direitos.

Os anos de 1994 e de 1996 não registravam programas de transferência dessa natureza. Já no programa eleitoral de 1998, observa-se a importância das transferências, tanto para a melhoria da equidade como por passarem a operar como sistema de proteção no enfrentamento das situações de necessidade e de risco. Assim, pode-se dizer que foram poucas as reformas radicais das políticas sociais do governo de FHC.

Segundo Couto (2004) houve fragilidade do sistema de proteção social do período de 1985 a 1999. Os programas referendaram ações pontuais com destaques para os que tinham o objetivo de erradicar a fome e a miséria. Desse modo, a autora realiza a seguinte análise do período do governo de FHC, do ponto de vista do quadro social:

No balanço social do período do governo de Fernando Henrique Cardoso, é possível apontar que, do ponto de vista do quadro social, os resultados são desastrosos (Lesbaupin, 1999). Ao final do governo, contabilizaram-se: um aumento da concentração de renda, fenômeno muito conhecido no país (Gonçalves, 1999); um altíssimo índice de desemprego (Mattoso, 1999); uma tentativa constante de desmontar os direitos trabalhistas construídos por longas décadas (Netto, 1999); um processo de privatização intenso; e várias reformas na constituição de 1988, principalmente no que se refere ao campo dos direitos sociais (Comparato, 1999). A Raiz desse resultado foi a política econômica adotada, que submeteu a economia brasileira aos ditames dos mercados internacionais, tornando o Brasil inteiramente dependente dos capitais especulativos, que, até 1996, estiveram presentes na economia brasileira, mas que em virtude da crise asiática de 1997 e da russa de 1998, se retiraram drasticamente, interferindo na viabilidade do plano. (idem, p.150).

Nota-se que os indicadores do governo de FHC na década de 90 demonstram um papel secundário assumido pelas políticas sociais e que as melhorias sociais existentes nos programas econômicos eram de curto prazo. A política neoliberal adotada pelo governo levou a essa fragilização no sistema de proteção social.

Desse modo, Arretche (2002) relata que a agenda de reformas do governo de FHC visou rever os paradigmas da descentralização da alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente abrir e introduzir uma política de crédito para o mutuário final.

Ressalta-se que nos governos de José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) ocorreram sucessivas trocas de ministros na área social. Assim, embora a descentralização das políticas sociais estivesse no centro de suas respectivas agendas de reforma, com exceção do governo Fernando Collor, esses governos não tinham condições institucionais para realizar as reformas que propunham. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso havia a estabilidade da área social, o que permitiu que a agenda de descentralização fosse implementada.

Contudo, o Brasil avançou em várias medidas de proteção social, sem romper com a natureza da exclusão, pois essa exclusão agravou-se pela desestruturação do mercado de trabalho, acompanhada de políticas de corte neoliberal. Não obstante os obstáculos e limites impostos à evolução do sistema de proteção social, o Brasil tem uma oportunidade singular de, ao democratizar a democracia, constituir um novo modelo de crescimento da renda e refazer as pazes com um futuro socialmente justo (POCHMANN, 2004).

Por fim, pode-se notar que no final da década de 90 a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. Como exemplo, há as seguintes áreas da política social brasileira: educação, Assistência Social, saúde, saneamento e habitação, nas quais estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis Estadual e Municipal de governo.

CAPÍTULO II

GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação em foco.

Neste capítulo será apresentado o modelo de gestão descentralizado do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o seu Sistema de Informação e as abordagens conceituais sobre Monitoramento e Avaliação. O SUAS é o sistema que consolida a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação constituí-se em é um dos eixos estruturantes de gestão.

Primeiramente será realizada uma discussão sobre o SUAS, tendo em vista que o mesmo resultou do pacto federativo constituído entre os gestores públicos e as organizações da sociedade civil, ocorrendo, assim, a descentralização da gestão quanto ao monitoramento e ao financiamento dos serviços assistenciais. Assim, discute-se cada eixo do modelo de gestão descentralizado do SUAS.

Em seguida, contextualiza-se a Gestão do Sistema de Informação do SUAS, considerado uma ferramenta inédita de gestão coletiva para o desenvolvimento da política pública de Assistência Social. A constituição da Rede SUAS facilitará um campo de informação para a área da Assistência Social e trará resultados positivos, além de contribuir para o fortalecimento da Assistência Social como política pública, garantindo à população um direito social e dever do Estado.

Por fim, serão discutidas algumas abordagens teórico-metodológicas sobre Monitoramento e Avaliação e, assim, será defendida a complementariedade entre ambos.

2.1 – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: breve histórico e algumas notas conceituais.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em construção no país, tem seu legado histórico nas contradições e lutas pela efetivação dos direitos sociais. O desenho do SUAS foi possível pela existência de vários agentes, processos e lutas como: estudos e pesquisas nas universidades, trabalhos, dissertações e teses, fóruns municipais, estaduais e nacional, articulados à sociedade civil, as experiências das secretarias dos Estados e Municípios, dentre outros. Assim, o SUAS configura-se hoje como um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Nesse sentido, tem o objetivo de identificar os problemas sociais, focando as necessidades de cada município, mas respeitando as diversidades, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social.

Segundo Sposati (2006, p.102), “o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do Governo Federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na Assistência Social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”. Elucida, ainda, que foi com a extinção da Associação Nacional dos Empregados da LBA, em 1990, que se constituiu em um primeiro documento propondo um Sistema Único da Assistência Social e desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, foram expressas manifestações e deliberações pela institucionalização do SUAS.

Contudo, a deliberação efetiva do SUAS só ocorreu na IV Conferência Nacional de Assistência Social para um novo modelo de gestão que integra os entes federativos. Nesse sentido, na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004, p.10) afirma-se que:

a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública.

Desse modo, o SUAS efetiva-se como uma ferramenta de gestão da Política Nacional de Assistência Social e se constitui na regulação e organização, em todo território nacional, da rede de serviços socioassistenciais, os quais têm como foco prioritário a atenção à família.

O SUAS é uma construção coletiva e não tem uma autoria nominal. O seu avanço pode ser notado com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, ainda que se reconheça que há grande necessidade de discussões por parte das instituições sociais, órgãos gestores, sociedade civil, unidades federativas, dentre outros, para concretizar o SUAS e tornar a gestão da Assistência Social coerente com o que estabelece a Constituição Federal.

A esse respeito, a PNAS (2004, p.10-11) explicita que:

Desencadear a discussão e o processo de reestruturação orgânica da política pública de Assistência Social na direção do SUAS, ampliando e resignificando o atual sistema descentralizado e participativo, é retrato, portanto, do compromisso conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e demais gestores da Política de Assistência Social, à frente das secretarias estaduais, do Distrito Federal e municipais, da potencialização de todos os esforços políticos e administrativos necessários ao enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais, e dos inéditos compromissos políticos assumidos pelo novo governo federal.

Assim, é precípua ao Governo Federal, Estados e Municípios esforços e compromissos com a política de Assistência Social na direção do SUAS, que é um instrumento de transformação social que vai ao encontro do rompimento com o aprisionamento residual, reduzindo resposta a programas pontuais que não contém potencial transformador.

De acordo com Lopes (2006), com a implementação do SUAS, um dos primeiros compromissos assumidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS foi o de cumprir com as deliberações da Conferência. Tal compromisso revela-se como um desafio por lançar na conjuntura do país uma agenda política com um nível de complexidade e exigências versadas por atores e sujeitos sociais que estão nessa luta por muitos anos.

Mesmo com a recente implantação do SUAS já é possível identificar alguns resultados, perspectivas e conquistas, dentre os quais pode-se citar, de acordo com Lopes (2006, p. 93):

- Adesão mais qualificada ao SUAS pelas três esferas de governo;
- Concretude de financiamento pelas três esferas;
- Definição do padrão e conteúdo dos sistemas estaduais e municipais de Assistência Social;
- Construção de referências teóricas e metodológicas da perspectiva interdisciplinar nos territórios, principalmente da Assistência Social, saúde, educação, trabalho e cultura;
- Unificação de processos de capacitação, como mediação da gestão federal, assegurando consistência e respostas às realidades demasiadamente plurais;
- Apropriação da gestão do SUAS por todos os municípios e estados brasileiros, avançando na qualificação institucional e dos agentes da política (gestores, técnicos, conselheiros, dirigentes não governamentais) e pelos usuários dos serviços e benefícios.

Com a implementação do SUAS, o Estado deve efetivar a esfera pública da Assistência Social, assim como expandir os espaços de controle social, assegurando os direitos sociais como um dever do Estado, pautado em um novo momento histórico da política pública de Assistência Social, fundamentada nos compromissos da PNAS.

Nesse novo momento histórico, o SUAS, por meio da Norma Operacional Básica, conhecida como NOB/SUAS, determina o caráter do SUAS, as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira, níveis de gestão do SUAS, instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõe o processo democrático de gestão do SUAS, financiamento e regras de transição.

De acordo com a PNAS/2004, são funções da Assistência Social: a Proteção Social hierarquizada entre Proteção Social Básica e Especial; a Vigilância Social; e a defesa dos direitos socioassistenciais.

Quanto à Proteção Social a NOB/SUAS estabelece que:

a proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do

impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação ativa, biológica e relacional.

Na Política de Assistência Social é firmado o protagonismo familiar e popular, o que significa a organização de um trabalho básico e especial que responda às necessidades dos sujeitos de direitos, sendo, portanto, um campo reivindicatório de provimento das necessidades sociais.

Nesta concepção, o SUAS é a organização de uma rede de serviços, ações e benefícios de diferentes complexidades que se dividem nos seguintes níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Conforme a PNAS (2004, p.34), a Proteção Social Básica tem como objetivo:

Prevenir as situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, éticas, de gênero ou por deficiência, dentre outras).

Destaca-se que, respeitado o eixo da territorialidade, os serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção básica serão desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, assim como deverão se articular às demais políticas públicas locais para garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos; deve, ainda, articular a proteção especial, caso haja encaminhamento necessário.

O CRAS é uma unidade pública estatal, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que deve organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais. Atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Neste sentido, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (PNAS, 2004).

Quanto à Proteção Social Especial, a PNAS/2004 assevera que:

É a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram 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 sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Os serviços de Proteção Especial requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade de proteção preventiva, por isso requer uma gestão mais compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do executivo. Os programas que estão na proteção especial são o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

A Proteção Social Especial é constituída pelas modalidades de média e de alta complexidade. Os serviços de média complexidade são “aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Nesse sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada” (PNAS, 2004, p.39).

A proteção especial de média complexidade também é ofertada no Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS e difere-se da proteção básica por atender situações de violação de direitos.

Nesse sentido, o CREAS deve se constituir como pólo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de média complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializado e continuado de Assistência Social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos (MDS, 2006).

O CREAS constitui-se em uma unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, devendo articula-se aos serviços de proteção especial e de proteção social básica.

Os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade são aqueles que “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (PNAS, 2004, p.40).

Neste contexto, a Proteção Especial tem por direção proteger as vítimas de violência, agressões e as pessoas com contingências pessoais e sociais, de modo a potencializá-lo e capacitá-los para o enfrentamento com autonomia das adversidades pessoais, assim como monitorar e reduzir ocorrência de riscos, seu agravamento e reincidência. Desse modo, afiança acolhimento e desenvolve atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos para reconstrução de vínculos familiares.

Diante dessa breve contextualização sobre o SUAS, apresentaremos a seguir o seu modelo de gestão descentralizado e seus instrumentos centrais de gestão que contribuem para a efetivação de um sistema que busca consolidar uma política integrante da Seguridade Social.

2.2 – A base de organização do SUAS.

O processo de gestão do SUAS prevê as seguintes bases organizacionais: Matricialidade Sócio-Familiar, Descentralização político-administrativa e territorialização, Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social e a participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, a Política de Recursos Humanos, a Informação, o Monitoramento e a Avaliação. A seguir veremos um breve comentário de cada base do SUAS.

2.2.1- Matricialidade Sócio-Familiar.

Na atualidade, a família brasileira apresenta mudanças significativas em todos os segmentos da população, as quais são decorrentes do processo de modernização da sociedade desde a segunda metade do século XX. Tal processo gerou um novo padrão demográfico na realidade brasileira, por isso as famílias hoje demandam políticas que atendam pelo menos as suas necessidades básicas.

Fonseca (2001) aponta que as políticas de combate à pobreza elegeram a família e a comunidade vulnerabilizada. Assim, buscou-se assegurar uma rede de proteção e desenvolvimento socioeconômico aos mesmos. Como exemplo cita os diversos programas de renda mínima que garantem ao grupo familiar recursos que permitam uma cesta familiar e a manutenção dos filhos na escola, inibindo o trabalho precoce de crianças e adolescentes.

O objetivo da Política Social em relação à família é o de oferecer alternativas de sua participação na sociedade enquanto cidadão. Para tanto, o Estado tem que ter ampla participação principalmente no que concerne à garantia de direitos. É dessa forma que Carvalho (2004) aponta que o Estado brasileiro precisa investir com urgência numa política social de qualidade e com o objetivo de erradicação da miséria. As políticas de geração de emprego, saneamento básico e programa de saneamento alimentar devem ser a base primeira da atenção às famílias brasileiras. “No âmbito da sobrevivência e da existência cotidiana familiar e comunitária, algumas ações precisam, além de compensar, alterar esse mesmo cotidiano” (idem, p.102).

A Constituição Federal do Brasil reconhece, em seu artigo 226, a importância da família e a declara como base da sociedade que deve ter especial proteção do Estado. Nesse sentido, a PNAS (2004, p.44) elucida que:

Embora haja reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras.

Nesse contexto, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros, é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

Na última década a família tornou-se elemento central de intervenção, principalmente no que concerne à Política de Assistência Social. Cumpre lembrar que a LOAS considera como objetivo a proteção à família e a determina como um dos focos de atenção das políticas de Assistência Social. A NOB/SUAS também determina que para a Proteção Social de Assistência Social a matricialidade sócio-familiar significa que:

- a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscreve obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
- a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe a responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade (p.19).

Por reconhecer os processos de exclusão que incidem sobre as famílias, tornando-as mais vulneráveis, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da Política de Assistência Social, como espaço privilegiado de proteção social, condizente com os direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social, na Norma Operacional Básica do SUAS, no Estatuto da criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso.

2.2.2 Descentralização Político-Administrativa e Territorialização.

A descentralização é positiva por criar novos mecanismos de ação e de papéis normativos, regulares e redistributivos que, por sua vez, expandem responsabilidades aos Estados e municípios, enfraquecendo a concentração de poder da esfera federal. Desse modo, a descentralização passa a ser vista como um processo de democracia, por entender que, deste modo, há uma melhor distribuição de bens e serviços e uma maior visibilidade e execução dos serviços dos Estados e Municípios.

Na Constituição Federal observa-se que a descentralização deve ser permeada por princípios da democratização e participação, em vista de um controle social das diferentes esferas de governo. Ao considerar a descentralização como um processo democrático, Stein (2000, p.74) elucida que:

a descentralização se tornou, para muitos, sinônimo de democracia e, no debate sobre a reforma do sistema brasileiro de proteção social, passou a ser um componente inquestionável e imprescindível que levaria à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal.

O processo de redemocratização do Estado brasileiro foi um marco para as mudanças no âmbito das instituições, políticas, programas e ações, iniciando a participação democrática da população no que concerne às ações públicas, principalmente com a descentralização que gera uma nova concepção de gestão entre os níveis de governo, os quais passam a ter autonomia em suas ações, porém de forma articulada entre as esferas.

O artigo 11º da LOAS afirma que “as ações das três esferas de governo na área da Assistência Social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos estados, ao Distrito federal e aos municípios”.

Assim, cada ente federado deve respeitar os princípios e diretrizes da PNAS e os graus de desigualdade socioterritorial. Desse modo, a vertente socioterritorial

torna-se urgente e necessária na Política de Assistência Social, sendo importante agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica relacionada à dinâmica socioterritorial em andamento.

A Assistência Social tem como pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade. Nesse sentido, a PNAS (2004, p. 48) assevera que:

A operacionalização da Assistência Social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se constituíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.

É dessa forma que, com a noção da operacionalização da Assistência Social em rede, a PNAS trabalhará os municípios de acordo com o suporte demográfico, tendo em vista os indicadores socioterritoriais disponíveis pelo IBGE, com o objetivo de redirecionar a rede socioassistencial, devido à sua complexidade.

A construção de indicadores sociais deve considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região. Assim, cada cidade, por meio de suas particularidades, exige uma ação articulada das três esferas de governo no apoio e subsídio de informações para a construção dos indicadores.

2.2.3 – Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil.

A Lei Orgânica da Assistência Social dispõe que o Estado assumirá a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Contudo, a sociedade civil deve participar como parceira tanto na execução de programas, através de entidades beneficentes e de Assistência Social, bem como na formulação e no controle das ações em todos os níveis.

A PNAS elucida que o Estado deverá desenvolver habilidades específicas, com destaque para formação de redes, pois a noção de rede tem se incorporado ao discurso sobre a política social. É uma proposta dos atores sociais, uma vez que, através das redes, delineiam-se novas formas de organização e de relacionamento interorganizacional entre agências estatais, Estado e sociedade civil.

Castells (1998, *apud* CARVALHO, 1999, p.26), ao abordar o Estado em rede, expressa as novas formas articuladas de gestão: “Em um mundo de empresas de rede e de Estado em rede, a administração também deve ir assumindo uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua ação” A rede não substitui a ação do Estado, ela deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade, tornando-se de fundamental importância que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações não-governamentais e as Organizações governamentais para tratar de questões referentes à vida da população.

A sociedade civil é um canal para as várias formas de mobilizações, associações e organização das forças sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder do Estado. A sociedade civil é considerada parte de um terceiro setor, em contraste com o Estado e o mercado.

A respeito da relação da rede, Estado e Sociedade Civil no campo da Assistência Social, a PNAS (2004, p.52) deixa claro que:

No caso da Assistência Social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para a sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OG's e, ou, ONG's, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos.

Nos últimos dez anos houve um acelerado crescimento do terceiro setor na sociedade brasileira, devido ao avanço da pobreza e dos problemas nacionais, ou seja, das múltiplas expressões da questão social. Contudo, as entidades do terceiro setor devem trabalhar na perspectiva da Assistência Social como política pública, e

não compensatória, para que a gravidade dos problemas sociais brasileiros seja minimizada sob a vertente de transformação do sujeito de direito.

Assim, as entidades prestadoras de Assistência Social que integram o SUAS devem trabalhar não só como prestadoras de serviço, mas serem co-responsáveis pela garantia de direitos sociais.

2.2.4 – Financiamento

O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195 da Constituição Federal brasileira de 1988, o qual dispõe sobre a participação de toda a sociedade no financiamento da seguridade social, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Inscrita no tripé da Seguridade Social, a Assistência Social, assim como o financiamento da política de Assistência Social, está na base da Seguridade Social. Desse modo, Cunha (1998, p.34) assevera que:

Os instrumentos legais em vigor definem que os recursos da Assistência Social têm como origem o Orçamento da Seguridade Social (OSS), formado por contribuições sociais e recursos fiscais das três esferas de governo. A contribuição social mais significativa tem sido a contribuição de empregados e empregadores; o COFINS (contribuição para o financiamento da seguridade social); a contribuição social para o lucro líquido; o Pis e o Pasep; parcela de arrecadação dos concursos de loterias; e, no último ano, a CPMF (contribuição provisória sobre a movimentação financeira).

A área da Assistência Social apresenta dificuldades na garantia de recursos para o financiamento, principalmente devido à competição com as áreas da saúde e previdência social. É por meio dessa justificativa que várias emendas constitucionais são elaboradas e propostas para garantir a destinação de, pelo menos, 5% do orçamento da Seguridade Social para a área. O Orçamento da Seguridade Social é formado por contribuições sociais e responde pelo financiamento exclusivo das políticas de saúde, previdência e assistência social.

Segundo Cunha (2000, p.96), “a Assistência Social tem sido considerada a prima pobre dentro da seguridade social, com cerca de 1%, apenas dos recursos da área. Este quadro, no entanto, já foi pior. Se forem considerados os orçamentos de 1995 até 1999.”

Diante desse contexto, o campo da Assistência Social enfrenta várias dificuldades e o problema do financiamento da Assistência Social vem ganhando destaque. Desse modo, entende-se que sem recursos financeiros adequados é impossível efetivar as ações demandadas na LOAS e nos planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social.

A respeito do problema do financiamento no campo da Assistência Social, Boshetti (2003, p.193) afirma que:

Tradicionalmente, o financiamento para a área da Assistência Social, no Brasil, tem sido insuficiente e perverso. Insuficiente porque sempre esteve muito aquém do necessário para os bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas da população pobre. E perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta e indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva, de redistribuição de renda de capital e trabalho”.

Para que os recursos públicos funcionem de modo eficaz faz-se necessário uma melhor distribuição dos mesmos, assim como seu controle pela sociedade. Isso significa que necessita-se de uma melhor gestão dos recursos públicos para que os mesmos atendam aos interesses públicos e sejam direcionados a quem realmente necessita e não tem acesso.

Os conselhos têm atribuições específicas no que tange ao fundo, pois os mesmos não são criados apenas para receber recursos, mas para tornar transparentes as ações dos recursos e viabilizá-las em direção às reais necessidades dos beneficiários. Também se faz mister um controle social eficaz com monitoramento, fiscalização e avaliação permanente.

Entende-se por Fundo de Assistência Social o instrumento de gestão de todos os recursos destinados ao financiamento das ações assistências, tendo como base a Política e o Plano Plurianual de Assistência Social. A gestão financeira se

materializa na instituição e funcionamento dos Fundos de Assistência Social, nos três níveis de governo, de acordo com a legislação específica. Assim, os três níveis de governo ficam responsáveis pelo co-financiamento e progressividade na lógica de definição das fontes orçamentárias.

Contudo, no que tange ao recurso, a LOAS estabeleceu que o recurso federal só poderia ser repassado aos Estados e municípios que tivessem instituído Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. Com essa condição a Assistência Social trouxe importantes inovações na gestão dos recursos.

Assim, a transferência de recursos federais deixa de ser executado pela via convencional e passa a ser realizada fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de piso. O repasse fundo a fundo e, destes, para as instituições prestadoras de serviços não podem reproduzir a cultura clientelista da Assistência Social. Do contrário, o aumento de recursos poderá significar um maior incentivo ao clientelismo e ao assistencialismo oficial.

O financiamento com os recursos do Fundo Nacional deve ser direcionado para os serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social e para o aprimoramento da gestão. Desde a aprovação da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, muitos avanços têm sido notados no âmbito do SUAS, principalmente no que concerne ao financiamento. Contudo, o que se quer com as mudanças é uma maior racionalidade e transparência dos gastos em Assistência Social, ampliação da efetividade das ações em Assistência Social e respeito ao pacto federativo.

2.2.5 – Controle Social e a participação popular nos Conselhos de Assistência Social.

O Controle Social da Política de Assistência Social é realizado pelos Conselhos de Assistência Social e exercido por meio da esfera pública. É o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação.

No que concerne ao controle, Carvalho (1999, p.9) assevera que:

O controle social apresenta-se como um dos elementos constitutivos e instituintes da esfera pública, devendo articular-se aos demais processos sócio-políticos-culturais mediadores da conformação da esfera pública no campo da Assistência Social.

O controle social deve ser um exercício permanente executado pelos conselhos a fim de melhorar e ampliar a qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da política. Assim, os conselhos têm o objetivo de discutir, planejar e fiscalizar as políticas públicas e tem como ponto de partida o Plano de Ação, o Fundo, relacionado ao orçamento e financiamento, a fiscalização da execução orçamentária, as formas de controle social, instituições e aplicações das políticas públicas.

Nesse sentido, os Conselhos são instâncias de deliberação colegiada, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Sua organização, composição e competências estão respaldadas em lei, meio pelo qual possibilita uma gestão democrática da política e o exercício do controle social.

Os Conselhos deliberativos e paritários são um canal da democracia, uma alternativa de participação popular, constituindo-se em um espaço de construção da esfera pública, rompendo com o legado histórico privado da coisa pública. Nesse espaço público encontra-se uma disputa de propostas, embates, confrontos, negociação, articulação, sendo, portanto, fundamental a participação da sociedade civil.

Os Conselhos são espaços eminentemente públicos – pois se movem na esfera do interesse público de todos, coletivo e social. São arenas de interferência da sociedade – de ampliação da democracia e do fazer política. Quanto mais democracia, mais possibilidades de realizar o trânsito efetivo para o domínio público. (idem, p.171-172).

De acordo com a Constituição Federal, os Conselhos expressam a participação da população na gestão estatal, sendo uma forma de participação direta na administração pública. Assim, corrobora-se que a participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para garantia dos direitos sociais.

Através dos conselhos, representantes da sociedade civil atuam em espaços democráticos de deliberação e fiscalização das políticas públicas, visando uma representação dos interesses gerais da sociedade, gerando um maior controle social dessas políticas.

É importante ressaltar que os conselheiros representantes da população não se tornam servidores públicos e não podem ser remunerados, não exercem cargo, apenas desempenham função temporária de colaboração. Os conselhos têm a natureza de órgãos públicos do poder executivo e são colegiados autônomos, sob fiscalização do Ministério Público.

Quanto à estrutura paritária dos Conselhos, Boshetti (2003, p. 146) afirma que:

Como instância paritária e deliberativa, os Conselhos devem ter, em igual número, representantes governamentais e não-governamentais e constituem, por princípio, um espaço de democracia participativa, já que asseguram a participação da sociedade, por meio de entidades representativas de usuários, de trabalhadores da área e de organizações prestadoras de ações assistenciais e de defesa de direitos. Os conselheiros governamentais são indicados pelo próprio governo, sem critérios definidos pelo CNAS, ou seja, a indicação é de livre escolha e interesse do ministro, enquanto os representantes dos usuários, dos trabalhadores da área e das entidades assistenciais são escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público.

Observa-se que os conselhos compõem-se, de um lado, de representantes dos órgãos governamentais do poder público executivo e, de outro, de órgãos não governamentais com representantes eleitos pelas entidades e organizações. Desse modo, notam-se algumas disparidades entre ambos, pois os representantes governamentais são geralmente servidores públicos concursados e que dispõem de recurso estatal para executar as ações. Já os não-governamentais dependem das condições físicas e materiais de suas entidades e organizações, o que dificulta, muitas vezes, a execução de alguns trabalhos.

Desse modo, o grande desafio na construção e consolidação da política de assistência é criação de mecanismos que garantam a participação efetiva da população nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos representantes.

2.2.6 – Política de Recursos Humanos

O SUAS como um grande gestor da Assistência Social requer uma equipe consolidada e qualificada para realização dos serviços, merecendo uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do sistema. Assim, a constituição do direito socioassistencial incide em questões fundamentais na área de gestão do trabalho.

Tendo em vista a importância e necessidade da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, em 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS, sob Resolução Nº269, de 13 de Dezembro, sendo publicada sob resolução Nº01, de 25 de janeiro de 2007, a qual direciona as diretrizes para gestão do trabalho, o que pressupõe, dentre outras dimensões:

- Conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização polític-administrativo, intersetorialidade e participação da população;
- propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- Identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentemente ao cidadão da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- Uma política de gestão do trabalho que privilegie qualificação técnico-política desses agentes. (p. 14).

Essa norma é um instrumento de gestão que só será consolidado e terá eficácia se for debatido, pactuado e assumido entre os gestores da Assistência Social. A área da gestão do trabalho implica em melhorias na qualidade dos serviços socioassistenciais, o que significa um caminho prático para o avanço na implementação do sistema.

A Assistência Social como uma política da esfera pública, que tem seu campo próprio de atuação e relaciona-se com outras políticas, deve pautar-se em uma política de recursos humanos que reconheça as problemáticas do mundo do trabalho e das especificidades do trabalhador, assim como do conteúdo intersetorial de sua atuação. Nesse sentido, a PNAS/2004 afirma que:

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na Assistência Social, com ampla participação nas mesas de negociações. (p. 60-61).

Espera-se que se cumpram as diretrizes da NOB-RH/SUAS, que é o instrumento responsável pela política de trabalho no âmbito da Assistência Social e que se implemente o plano de carreira, cargos e salários com a participação de todos os trabalhadores sociais e entidades representativas, bem como mantenha-se um quadro de pessoal qualificado, integrado por profissões reguladas por lei.

2.2.7 - A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, fundamentado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, tem como um de seus eixos estruturantes de gestão a *informação, o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados*, o que exige a implementação de um Sistema de Informação, monitoramento e avaliação como providência urgente e ferramenta essencial a serem utilizadas para a consolidação da PNAS e do SUAS, por meio de uma construção coletiva e participativa, envolvendo os três entes federativos.

A partir da PNAS/2004 a estruturação de um Sistema de Informação, monitoramento e avaliação tornou-se uma obrigatoriedade, pois a sua implementação tornou-se caminho necessário para o acompanhamento, a avaliação e o aperfeiçoamento dos projetos existentes. É dessa forma que o monitoramento e avaliação devem ser apreendidos, como exercício permanente comprometido com as repercussões da Política de Assistência Social (PNAS, 2004).

A Assistência Social como política pública configura uma situação nova para o Brasil e, exatamente por isso, exige o enfrentamento de desafios urgentes para que se possa assegurar a Assistência Social como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios capazes de integrar as demais políticas públicas, promovendo, assim, o processo de inclusão social. Nesse sentido, a gestão do Sistema de

Informação, monitoramento e avaliação é um dos grandes desafios na perspectiva do SUAS.

O referido desafio caminha concomitante à necessidade da Política de Assistência Social consolidar-se, o que exige também densidade teórica, política e efetiva, além de profícua interlocução com as demais políticas públicas (CARVALHO, 2000), reiterando o conteúdo próprio que a concebe não apenas como uma política de provisão social, com distribuição de auxílios compensatórios.

A caracterização da Assistência Social como política pública de seguridade social, tendo como horizonte a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil, deve, sem dúvida, referenciar-se no tempo presente e no contexto sociopolítico atual, sem perder de vista a processualidade histórica estrutural das políticas sociais em geral (PAIVA, 2006).

De acordo com a PNAS (2004), a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, devendo essa tríade ser considerada como mecanismo estratégico para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais.

A PNAS (2004, p.61) ainda ressalta que “a formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um Sistema de Informação em Assistência Social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social”.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o Sistema de Monitoramento e Avaliação constitui-se como uma das etapas mais sensíveis na gestão de programas e políticas públicas, sobretudo de desenvolvimento social, ainda que sua relevância seja inquestionável. O acompanhamento cotidiano e a realização de estudos específicos são procedimentos relativos novos no Brasil e, portanto, ainda não institucionalizados de forma adequada por órgãos públicos.

A vasta extensão territorial do Brasil é um desafio a mais para a avaliação de políticas públicas. Neste sentido, a criação do MDS foi importante, pois houve a necessidade de formular e implementar uma política de monitoramento e avaliação que permitisse a utilização de dados e informação na retroalimentação das políticas, melhorando o desempenho das políticas e tornando mais eficiente e eficaz a aplicação dos recursos para que cheguem aos que realmente necessitam.

Com a implantação de políticas públicas articulada a um Sistema de Informação, monitoramento e avaliação haverá subsídios para a consolidação da Política de Assistência Social no Brasil, garantindo-se a transparência na utilização de recursos, a participação, o controle social e a gestão otimizada da política.

Apresenta-se a seguir a gestão do Sistema de Informação que é de grande relevância para consolidação da transparência, participação e controle social.

2.3 GESTÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO SUAS: finalidades e perspectivas.

Nas últimas três décadas as organizações brasileiras, tanto privadas como públicas, passaram de forma crescente a se conscientizar da importância da revisão dos seus modelos de gestão. No caso das empresas privadas, a motivação era a sua sobrevivência e competitividade no mercado; no caso das empresas públicas, tal motivação era a sua capacidade de cumprir sua missão, ou seja, atender com qualidade a prestação de serviços de interesse da sociedade (DRUCKER, 1999).

Desse modo, a gestão do conhecimento é um importante instrumento para importantes ações, tomadas de decisão, para facilitar o acesso e manter um gerenciamento integrado sobre as informações em seus diversos meios. Para Drucker (1999), a gestão do conhecimento é um processo sistemático, articulado e intencional, apoiado na geração, codificação, disseminação e apropriação de conhecimentos, com o propósito de atingir a excelência organizacional.

A gestão do conhecimento é, portanto, o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos na vida de uma organização. A gestão leva as organizações a mensurar com mais segurança a sua eficiência, tomar decisões acertadas com relação a melhor estratégia a ser adotada. Trata-se da prática de agregar valor à informação e de distribuí-la.

Drucker (1999) sinaliza que para desenvolver os sistemas de conhecimento é necessário ter foco externo, tecnologias facilitadoras, gestão de performance e gestão de pessoas.

Nesse sentido, Manuel Castells (1999) sustenta que as novas formas de articulação de gestão estão em um Estado em rede, pois em um mundo de empresas rede e de Estado rede a administração também deve assumir uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua ação.

Em uma visão global a gestão em rede é necessária para a gestão social, a qual é a gestão das ações sociais públicas e das demandas e necessidades dos cidadãos. As demandas e necessidades se tornam prioridade efetiva quando ingressam na agenda estatal, tornando-se interesse do Estado e não apenas dos grupos da sociedade civil. A gestão social tem um compromisso com a sociedade e com os cidadãos de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias.

Carvalho (1999) analisa que na moderna apreensão da gestão em rede não há uma única rede na qual os agentes se integram; pelo contrário, o fazer social ocorre no entrelaçamento de redes alimentadas por fluxos contínuos de informação e interação. Esta noção de rede se caracteriza como sinérgica, convergente e movente; interconecta serviços similares e complementares, organizações governamentais e não-governamentais, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais; mobiliza parcerias e ações multisetoriais; constrói participação, mobiliza vontades, adesões e implementa pactos de complementaridade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. É uma gestão que exige vínculos horizontais e, portanto, está ancorada em princípios democráticos e na participação ampla, negociada e propositiva.

A gestão pública tem alguns atributos que podem ser entendidos como de caráter público que abarcam os interesses do coletivo, de caráter democrático com o fortalecimento e organização da representação popular, de caráter ético, de caráter de eficiência e que tenha um compromisso com o econômico, o político e o cultural.

A abordagem da gestão pública se articula às questões do poder local, da democracia, da cidadania, da participação e da comunidade. Nota-se que o desafio para a administração pública é o acesso dos cidadãos às informações, por se tratar de uma garantia de participação concreta.

Nesse sentido, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome estruturou o Sistema de Informação do SUAS, o qual é um diferencial de gestão por assegurar transparência nas ações, articulação com a sociedade, repasse de informações, sendo um mecanismo de acesso à qualquer artefato de informação de maneira contínua, assegurando o uso efetivo de informações pertinentes, através da Web.

A Tecnologia da Informação compreende todos os recursos tecnológicos para armazenagem, tratamento e recuperação de dados que são, então, transformados em informações úteis a sociedade. Assim, a Tecnologia da Informação torna-se um instrumento de suma importância na gestão do SUAS, por ser um recurso organizacional estratégico que atua como suporte para o desenvolvimento do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social.

A informação e sua gestão são, por meio de ferramentas tecnológicas, consideradas como uma mediação lógica, indispensável e estratégica no contexto das políticas governamentais, assim como de outras organizações, visando à agilização de seus processos, ao acompanhamento e ao monitoramento de suas ações (MDS, 2005).

A gestão do Sistema de Informação do SUAS é um dos desafios colocados pela PNAS/2004, pois se revela em uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão da Política de Assistência Social. Desse modo, criaram-se processos

organizacionais e tecnológicos inéditos, principalmente por se acreditar na possibilidade de conjugação entre tecnologia da informação e uma melhor gestão da política pública.

Na visão de Tapajós (2006, p.185) sobre o Sistema de Informação fica claro que:

O fator tecnologia da informação (por meio da administração da informação e da informática) é decisivo para qualquer organização agilizar seus fluxos, confluir conectividades e acompanhar suas ações. A composição da aplicação desses incrementos com o mandato de política pública de Assistência Social, desenvolvida na forma de Sistema Único, materializa uma circunstância ainda inédita na história de gestão da política pública no Brasil, no que se refere ao âmbito governamental, nas suas três esferas, como no âmbito da sociedade civil, englobando organizações não-governamentais, fóruns de discussão, conselhos e câmeras de pactuação que realizam com sua atuação, a política de Assistência Social.

O Sistema de Informação do SUAS é um aparato tecnológico que busca transparências nas ações, minimizar e até mesmo eliminar erros na produção de dados. É um instrumento de promoção da cidadania que viabiliza uma gestão democrática tendo em vista a noção do direito a proteção social, caminhando em direção à universalidade.

Desse modo, Tapajós (2006, p.187) acredita que:

A informação como um componente do processo de gestão e controle social no SUAS gerou a necessidade de pensar os parâmetros de sua realização, visto que, nessa pauta, comparecia também a urgência de provocar o repensar das práticas e, a partir daí, auxiliar em seus processos incrementais e de amadurecimento político. Nesse sentido, construir um Sistema de Informação qualificado para tanto significou conhecer, de saída, que, tratada e assinada, e, portanto, qualificada, a informação pode tornar-se um componente para a produção de conhecimento, evitando o sobreamento que tanto já assinalou essa área, modificando o estoque dos saberes e, conseqüentemente, do alcance da política. Por isso, essa combinação precisa ser ininterruptamente considerada na conjuntura de relações e de finalidades em que o sistema está sendo desenvolvido, e diante de situações e opções que contraditoriamente irão caracterizá-lo indistintamente.

A autora supramencionada ainda afirma que:

Os princípios constitutivos do Sistema de Informação do SUAS foram concebidos considerando: 1) a estrutura de funcionamento da Assistência Social na ordem de um Sistema Único, com método mais ágeis, transparentes e compartilhados, 2) o

envolvimento de todos os atores previstos e seus relacionamentos e 3) as demandas afetas à operação da política. É possível afirmar, nessa linha de argumentação, que a incorporação (e a sedimentação) deste campo informacional para a área da Assistência Social é constitucional ao SUAS e se traduz em um dos maiores e mais condizentes investimentos de suporte a sua realização (idem, p.187).

É notório que o Sistema de Informação do SUAS viabiliza inovações de práticas e construção de novos conhecimentos, direcionando-se à efetividade da política, principalmente por estabelecer uma comunicação entre os entes federados e por esse sistema integrar a agenda da Secretaria Nacional de Assistência Social, alinhada às estratégias e objetivos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Desse modo, a REDE SUAS, que é o Sistema de Informação do SUAS, foi desenvolvida em parceria com a Coordenação Geral de Informática/MDS e também por meio de importantes parcerias com empresas consultoras, com a participação de Estados e Municípios. A REDE SUAS já configura um suporte essencial à gestão da política de Assistência Social em todo o território nacional, alcançando todas as instâncias envolvidas na operação da política, favorecendo o controle social e, sobretudo, o acesso do usuário ao direito (MDS, 2005).

A REDE SUAS foi projetada para o suporte à gestão, financiamento, controle social, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais. Para tanto, contou com estudos e diagnósticos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS e com a Coordenação Geral de Informática. Para Tapajós (2006, p.189) são finalidades do Sistema de Informação do SUAS – REDE SUAS:

- Organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados e da informação, disponibilizando-os na ótica da garantia da cidadania;
- Dar suporte à operação, à gestão, financiamento e controle social do SUAS, ao monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios contemplando os diversos integrantes dessa política pública (gestores, técnicos, usuários, entidades, conselhos e sociedade);
- Trabalhar dados operacionais e gerenciais visando a criação de indicadores de processos e resultados e as análises daí decorrentes;
- Gerar e Gerir subsídios para a implantação de uma política articulada de informação que realmente promova novos patamares de desenvolvimento da política de Assistência Social no Brasil, na perspectiva da integração das ações a

serem realizadas e dos recursos a serem utilizados, facilitando a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política;

- Democratizar a informação, na amplitude de circunstâncias que caracterizam a política de Assistência Social, desenvolvendo sistemas de informação que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social e na integração das bases de dados de interesse para o campo do socioassistencial;
- Integrar dados e informações dos três níveis de gestão, garantindo uma perfeita comunicação entre os entes federados e criando uma base de dados específica e corporativa da área;
- Prestar contas a sociedade.

Nesse sentido, acredita-se que toda a produção, organização, processamento e sistematização dos dados na Rede SUAS facilitará um campo de informação para a área da Assistência Social e, assim, contribuirá para o fortalecimento da política pública de Assistência Social, efetivando a implantação do direito social como dever do Estado.

Ainda de acordo com Tapajós (2006), gestora da Rede SUAS, os aplicativos da Rede disponibilizados pelo MDS são os seguintes:

SUASweb: é um sistema que tem o objetivo de atender os requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras trazidas por este. É composto do plano de ação, do demonstrativo sintético físico financeiro, de informações essenciais para gestores: saldos, contas corrente, beneficiários do BPC, parcelas pagas contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros;

GeoSUAS: Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS: É um sistema totalmente aberto à população através da Internet. Foi desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da Política Nacional de Assistência Social e resulta da integração de dados e mapas servindo de base para a construção de indicadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações a respeito das ações e programas mantidos pelo MDS e variáveis socioeconômicas;

InfoSUAS: Sistema de Informações de repasses de recursos, aberto à população através da Internet, disponibiliza informações sobre a cobertura e o detalhamento

dos valores transferidos para os municípios, organizados por eixo de proteção social e por tipo de intervenção, por ano, município, estado ou região;

SICNASweb: Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social, módulo web: sistema de consulta web que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados;

SISFAF: Sistema de transferências fundo a fundo: sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais. Operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o SIAFI.

SIAORC: O Sistema de acompanhamento orçamentário do SUAS é específico para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social. O sistema interage com o SISFAF e é alimentado pelos dados exportados do SIAFI que, após o devido tratamento, são atualizados tanto no SIAFI como o SISFAF;

CadSUAS: Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social: sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e que possuem ou solicitam registro e Certificado ou Registro no CNAS e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional;

SigSUAS: sistema de gestão do SUAS, que tem como objetivo a recuperação, junto aos estados e municípios, de dados detalhados sobre a execução física e financeira praticada por estes. Neste sistema, os gestores municipais e estaduais poderão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS com dados vinculados ao atendimento da rede. O sistema facilita a comunicação entre técnico, serviços e gerência de programas, permitindo ser utilizado em diferentes locais e plataformas.

SISCON: Sistema de Gestão de Convênios: é o sistema da Rede SUAS responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas. O sistema conta com um módulo de pré-projeto (SISCONweb)

disponibilizado na internet para o envio dos dados do convênio pretendido pelos estados e municípios, um módulo cliente-servidor, para a administração dos processos pela SNAS e FNAS e um módulo parlamentar, disponibilizado pela internet para a administração de emendas parlamentares;

SICNAS: Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social para o processamento das operações referentes ao CNAS, tem um módulo de consulta web que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados.

Diante da diversidade de instrumentos tecnológicos, pode-se afirmar que a REDE SUAS disponibiliza à sociedade os mecanismos de agilidade e transparência, sendo que estes são imperativos para a efetivação da PNAS/2004. Ressalta-se, ainda, que foi criada, de forma inédita, uma ferramenta de gestão coletiva para o desenvolvimento da política pública de Assistência Social. Desse modo, uma das metas do SUAS é que seja implantado em todos os Estados e Municípios esse Sistema de Informação.

A seguir trataremos sobre algumas abordagens conceituais e metodológicas de Monitoramento e Avaliação, as quais em conjunto com o Sistema de Informação, conforme visto anteriormente, formam um instrumento de suma importância na gestão do SUAS.

2.4 – Abordagens teórico-metodológicas sobre Monitoramento e Avaliação.

Para iniciarmos vale ressaltar que o conceito e as funções da avaliação são confundidos com freqüência com as de monitoramento.

A esse respeito Silva (2001, p.79) assevera que:

O monitoramento, embora se relacione com a avaliação, é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção de calendário de trabalho. Nesse sentido, o monitoramento, seguimento ou acompanhamento, é um exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna realizada durante a execução do Programa. Pode-se ainda dizer que a preocupação central

do monitoramento é com o funcionamento do programa, sendo seus objetivos: auxiliar na execução do programa; melhorar a função gerencial; assegurar eficiência e produtividade de um programa; organizar fluxos de informações sobre o programa e auxiliar o processo de avaliação, constituindo fonte de informação para o pessoal do planejamento e da execução, bem como da avaliação.

A autora supracitada ainda argumenta que embora o monitoramento não seja um modelo de avaliação, está diretamente relacionado com esta. Para tanto, estabelece as seguintes comparações, conforme Quadro 04:

Dimensão	Monitoramento	Avaliação
Objeto	Acompanha, sistematicamente, ações e tarefas.	Examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos.
Momento	Processo contínuo durante a execução do programa.	Processo situado antes, durante ou depois da execução do programa.
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado.	Analisar relações entre processo/resultado/impactos.
Atitude	Descritiva e corretiva.	Descritiva, interpretativa e experimental.
Recomendações	Ajuste no plano de trabalho ou na estratégia de execução.	Revisão de ações, recursos e metas.

Quadro 04: Comparações entre monitoramento e avaliação.

Fonte: Silva (2001).

O monitoramento é um acompanhamento contínuo, cotidiano ou periódico, realizado por gestores e gerentes de programas e políticas em relação aos seus processos, objetivos e metas. É um procedimento inerente à gestão dos programas/políticas que permite a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização.

O conceito de monitoramento também pode se referir a dois processos distintos, porém interligados. Por um lado, há o monitoramento presencial com checagens locais, por meio das quais se verifica como a implementação está sendo realizada, os problemas, obstáculos; por outro lado, há o monitoramento à distância, o qual funciona como uma torre de controle alimentada por informação regular (MDS, 2006).

Desta forma, o monitoramento deve ser realizado com o intuito de examinar se o projeto ou programa está sendo realizado conforme o planejado, identificar os erros ocorridos na execução das ações, examinar se os recursos estão sendo utilizados eficientemente, recomendar medidas corretivas no desenvolvimento da execução e otimizar os resultados esperados.

De acordo com Buvnich (1999, p.5),

O monitoramento envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são críticas e relevantes para a efetiva implementação do programa ou projeto. Através dessa informação, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando ao mesmo tempo, as razões de sucesso e insucesso. Em outras palavras o monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência do programa verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas.

Embora o monitoramento e a avaliação sejam atividades inter-relacionadas, elas são diferentes. A principal articulação da avaliação com o monitoramento é que a avaliação utiliza extensivamente os dados gerados pelo sistema de monitoramento. Desse modo, sem um bom monitoramento ou registro das informações sobre recursos, atividades, produtos e ocorrências na implementação é muito difícil efetuar uma boa avaliação.

Buvnich (1999) apresenta a complementaridade entre monitoramento e avaliação:

Item	Monitoramento	Avaliação
Frequência	Regular.	Episódico.
Ação Principal	Acompanhamento	Apreciação, julgamento.
Propósito principal	Melhorar a eficiência, ajustar plano de trabalho.	Melhorar efetividade, impacto e programação futura.
Foco	Insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho.	Efetividade, relevância, impacto, custo-efetividade.
Fontes de informação	Sistemas regulares, sítios sentinelas, observação, relatórios progressos, apreciações.	As mesmas, mais estudos e pesquisas específicas.
Realizadas por:	Gerentes e coordenadores de programas,	Gerentes e coordenadores de

	comunidades (beneficiários), supervisores, financiadores.	programas, supervisores, financiadores, avaliadores externos, comunidade (beneficiários).
Informa a:	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidades (beneficiários), supervisores, financiadores.	O mesmo

Quadro 05: Complementaridade entre Monitoramento e Avaliação.

Fonte: Buvnich, 1999.

Conforme visualizado no quadro 05, monitoramento e avaliação são complementares, no entanto sem monitoramento a avaliação não pode ser realizada. O monitoramento facilita a avaliação, desse modo, é necessário, mas não é suficiente, pois são necessárias outras informações de outras fontes.

O monitoramento ocorre freqüentemente e é descritivo, registra insumos, resultados e atividades; já a avaliação ocorre periodicamente, é mais analítica e examina os processos. Desse modo, torna-se importante ter a clareza das diferenças e complementaridade do processo de monitoramento e avaliação para propiciar um melhor gerenciamento dos recursos, acompanhamento e avaliação das ações.

De um modo geral a avaliação significa atribuir valor ou mérito de um objeto de avaliação, é um modo de verificar a racionalidade das ações para assegurar o cumprimento ou a perspectiva de cumprimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos e seu alcance.

Aguilar & Ander-Egg (*apud* BELLONI, 2003, p.20) propõem a seguinte definição de avaliação:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e 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 estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou 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 fracasso de seus resultados.

Tendo em vista o conceito mencionado considera-se a avaliação um processo sistemático de análise das atividades e ações, ou seja, do que se propõe avaliar, apreendendo todas as dimensões e implicações para que assim possa ocorrer seu aperfeiçoamento e obter uma compreensão global do objeto.

Segundo Buvnich (*idem*, p.5), a avaliação é:

Um processo conduzido antes (fala-se de avaliação ex-ante), durante e/depois da implementação do projeto ou programa, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de: (i) examinar novamente, com juízo crítico e face às mudanças subseqüentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias (relevância) para superar as limitações identificadas; (ii) comparar a consecução das metas reais com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa, (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impactos do programa e, (vi) identificar as lições apreendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

Para Scriven (*apud* Aguilar & Ander-Egg, p.17-18, 2003) “avaliar é um processo pelo qual estimamos o mérito ou o valor de algo. Assim, pode-se dizer que avaliar é uma forma de estimar, apreciar, calcular”. O autor analisa que a palavra avaliação se refere ao termo *valor* e supõe um juízo sobre algo. Em outras palavras, a avaliação é um processo que consiste em emitir um juízo de valor que envolve uma avaliação ou estimação de “algo” (objeto, situação ou processo), de acordo com determinados critérios de valor com que se emite o juízo.

A avaliação cumpre vários papéis, mas tem uma única meta que é a de determinar o valor ou o mérito do que esteja sendo avaliado. A meta da avaliação é dar resposta a perguntas avaliatórias que são apresentadas. Desse modo, a avaliação pode ser realizada antes da ação, ou tomada de decisão, também conhecida como diagnóstica. A avaliação pode ser também processual, desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada e alguns

autores denominam a última fase como global que corresponde ao final da implementação ou execução. (SILVA, 2001).

Segundo Silva (1997) os tipos de avaliação mais apontados são os seguintes: *Avaliação ex-ante* _ precede o início do programa, serve para determinar sua pertinência, viabilidade e eficácia, para que se possa decidir sobre a conveniência de realizá-lo, permite a elaboração de critérios para a tomada de decisão, nesse tipo de avaliação encontram-se a análise de custo benefício e a análise custo-efetividade; *Avaliação durante a execução* _ também denominada de gestão contínua, levanta informações sobre o andamento do programa para ponderação de resultados, com o objetivo de estabelecer até que ponto a proposta inicial está sendo cumprida; *Avaliação ex-post* _ realizada após a conclusão do projeto, avalia a efetividade do programa, seus resultados, impactos e efeitos.

A avaliação anteriormente mencionada como “avaliação durante a execução”, ou seja, de processo ou de eficácia, também pode ser identificada como avaliação formativa, a qual, segundo Rico (2006), tem por objetivo fazer as coisas certas e fornecer informações úteis avaliatórias à equipe para a melhoria do programa. Já a avaliação ex-post ou de resultado também pode ser denominada avaliação somativa que se realiza para dar aos responsáveis pela tomada de decisões do programa julgamentos do valor ou mérito do programa, envolvendo estudos comparativos entre programas rivais, subsidiando a decisão e avaliando a maior ou menor efetividade de diferentes tratamentos oferecidos ao grupo-alvo.

Enquanto a avaliação formativa leva a decisão sobre o desenvolvimento do programa, a avaliação somativa leva decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento, sua ampliação etc. Desse modo, tanto a avaliação somativa como a formativa são essenciais durante os estágios de desenvolvimento de um programa, para melhorá-lo e fortalecê-lo, para julgar o valor final ou determinar o seu futuro (WORTHEN, 2004).

Em função de quem realiza, Silva (1997) apresenta os seguintes tipos de avaliação: *Avaliação externa*, realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição agente do programa. *Avaliação interna*, realizada no interior da instituição

gestora do programa. *Avaliação Mista* combina a avaliação interna com a externa. *Auto-avaliação*, realizada por pessoas envolvidas diretamente na execução do programa. E *Avaliação participante*, direcionada a minimizar a distância entre avaliadores e beneficiário.

A avaliação formativa geralmente é realizada por um avaliador interno e as avaliações somativas são realizadas, com mais frequência, por um avaliador externo. Quem faz a avaliação interna conhece melhor o programa, mas pode estar tão envolvido que não consegue ser inteiramente objetivo ou perceber variáveis críticas. Se tais informações forem captadas por um avaliador externo, ele poderá saber menos sobre o programa, mas detectará muito melhor o que é importante.

Rico (2006) apresenta as principais características das atividades de monitoramento, avaliação formativa e avaliação somativa, no Quadro 06:

Dimensão	Monitoramento	Avaliação Formativa	Avaliação Somativa
Caracterização	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao plano de execução.	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método e instrumentos do programa.	Exame e análise de objetivos, impacto e resultados.
Momento/Tempo	Processo contínuo durante a execução.	Acompanhamento do processo com coleta de dados e registros de observações específicas para avaliação.	Tomadas pontuais antes, durante e depois para avaliar o impacto.
Objetivo	Identificar o progresso com respeito ao plano de trabalho.	Identificar os aspectos do programa que devem ser aprimorados.	Analisar as relações entre processo, resultados e impacto, comparando diferentes programas.
Atitude	Gerencial	Descritiva, clínica, corretiva.	Analítica, normativa, prescritiva.
Recomendações	Ajuste do plano, das condições operacionais e correção dos rumos.	Aprimoramento do conteúdo, objetivos, foco e metodologia do programa.	Revisão de ações, recursos e metas.

Quadro 06: Monitoramento, avaliação formativa e avaliação somativa.

Observa-se que as atividades de monitoramento, avaliação formativa e somativa complementam-se e, quando usadas de forma adequadas, podem contribuir para o aprimoramento dos programas sociais e para o alcance de seus objetivos e metas. Porém, alguns estudos indicam que dificilmente são realizadas as

atividades de avaliação formativa, o que dificulta a solução de possíveis problemas que venham a surgir durante a implementação.

Ao mencionar os destinatários, para quem a avaliação pode se destinar, Silva (1997) menciona quatro tipos: os *dirigentes superiores*, responsáveis pela definição da política e programas; os *administradores*, responsáveis pela alocação de recursos para a concretização dos objetivos; os *técnicos*, responsáveis pela execução do programa; e os *usuários* dos programas e serviços sociais.

Quanto à Natureza, Dribe (2001) explana que as avaliações distinguem-se entre avaliação de processo e de resultado ou impactos. A avaliação de processo visa aferir a eficácia de um programa; seu principal objetivo é detectar os fatores que facilitam ou impedem ao longo da implementação que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível. Já a avaliação de resultados e impactos procura saber o quanto e com que qualidade seus objetivos foram cumpridos.

A autora explana que processos e resultados podem, devem e, freqüentemente, são apreendidos em conjunto nos estudos de avaliação, por meio de conceitos que tratam de relacioná-los. É o caso dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

A eficiência, eficácia e efetividade são considerados critérios básicos de avaliação, usualmente propostos para avaliação de políticas públicas, e funcionam ao mesmo tempo como indicadores de avaliação.

A avaliação da eficiência refere-se ao custo do projeto em relação aos resultados obtidos, conforme sinaliza Dribe (2001, p. 36):

A eficiência diz respeito às qualidades de um programa, examinada sob os parâmetros técnicos de tempo e de custos. Em uma definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada com uma norma ou parâmetro. Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência de um dado programa.

A eficiência é um indicador de grande importância que busca a relação entre as metas previstas, a aplicação de recursos e o realizado, também é um indicador de produtividade das ações desenvolvidas.

Segundo Belloni (2003, p.63) a eficiência é alcançada e pode ser avaliada através de:

Procedimentos adotados no desenvolvimento de uma ação ou na resolução de um problema, tendo em perspectiva o objeto focalizado e os objetivos e finalidades a serem atingidos. Responde fundamentalmente à pergunta sobre *como* as ações são desenvolvidas. A formulação de indicadores de eficiência demanda que sejam levantadas, verificadas e analisadas as necessidades de atuação sobre determinado fenômeno, isto é, sobre objeto ou problema de investigação ou atuação. Isto feito, pode-se estabelecer, metodicamente, critérios, objetivos e finalidades para lhe dar tratamento, daí resultando seus indicadores ou elementos norteadores de explicitação.

Desse modo, a eficiência abrange proposições metodológico-operacionais, instrumentos para tratar o objeto ou problema, conforme os objetivos e critérios estabelecidos, traduz-se em respostas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. Nota-se que a eficiência e eficácia são interdependentes, um pressupõe o outro em termos processuais, pois a eficácia maximiza a eficiência em função do resultado esperado.

Quanto à eficácia, Arretche (2006, p.34) considera o que segue:

Por avaliação de *eficácia*, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para a sua implementação e aqueles efetivamente empregados. (...) A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política. Neste tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas.

Assim, na avaliação da eficácia, analisa-se até que ponto estão sendo alcançados os resultados previstos e se os resultados previstos são pertinentes, ou

seja, considera-se o atingimento dos objetivos. Na maioria das vezes, este tipo de avaliação consiste na adequação e coerência dos meios e instrumentos utilizados, assim como na veracidade das informações coletadas. Nesse sentido, é necessário a realização de pesquisa de campo para conferir o processo de implantação e implementação da política ou programa.

Já a efetividade é assim entendida por Arretche (2006, p.31-32):

Por Avaliação de *efetividade*, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso, em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Figueiredo & Figueiredo). É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido a necessidade de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão *causalmente* relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.

Nestes termos, a efetividade é identificada a partir dos resultados e do impacto das ações executadas. No caso de uma política pública, a efetividade social procura dar conta dos resultados, tanto econômicos como sociais.

Rico (2006) sinaliza que os termos eficácia e efetividade são tomados, muitas vezes, como sinônimos, no sentido de que as metas foram alcançadas porque foram feitas as coisas certas, mas, como já foi explanado, esses dois termos apresentam significados diferentes. Enquanto a eficácia corresponde a uma dimensão de processo e implementação do programa, a efetividade é uma dimensão do resultado, ex-post, averigua o alcance das metas.

Nesse sentido, a avaliação da eficácia, ou seja, medida de processo que responde a questões sobre os acertos do programa em sua fase de elaboração e implementação, se refere à relação entre as ações realizadas e os resultados obtidos. Já a efetividade, ou medida de resultado, responde às questões relacionadas com o alcance das metas.

Buinich (1999) afirma que as atividades de monitoramento e avaliação também devem basear-se em indicadores. Um indicador consiste em um valor, uma base,

para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. Assim, são descritores que fixam o nível de efetividade estimado para o alcance do objetivo do programa. Constituem uma base para o monitoramento e avaliação por descreverem os elementos que possibilitam identificar se o propósito, as atividades e os resultados foram alcançados.

A autora ainda discorre que os indicadores de Monitoramento e Avaliação são denominados de indicadores de desempenho, pois é através deles que é possível verificar (mensurar) o possível impacto, os efeitos, os resultados ou produtos, os processos e recursos de um programa ou projeto para monitorar e ou avaliar se os objetivos e metas estabelecidos estão ou não sendo alcançados. Nesse sentido, a partir da definição de indicadores é possível identificar as fontes de dados e fluxos de informação requeridos para efetuar as verificações, mensurações necessárias.

As autoras Buvnich (1999) e Rico (2006) expõem sobre as seguintes categorias de indicadores: *indicadores de insumo ou de recursos* _ que mensuram a quantidade e qualidade dos recursos fornecidos para um programa ou projeto; *indicadores de processo ou de atividades* _ que mensuram as atividades implementadas no dia-a-dia do projeto/programa para a implementação dos recursos ou tomada de decisão; *indicadores de produto ou resultados* _ que mensuram a quantidade e qualidade dos bens e serviços criados ou fornecidos através do uso dos insumos; e *indicadores de efeitos e impacto* _ que mensuram a qualidade e quantidade dos resultados alcançados.

Para Jannuzzi (2004) um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social, usado para quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico. É um recurso metodológico que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Desse modo, se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo. Os indicadores podem ser classificados em objetivos e subjetivos, ou seja, entre indicadores quantitativos e qualitativos.

Nesse sentido, os indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que sinalizam em que medida os objetivos foram alcançados, busca expressar algum aspecto da realidade sob uma forma que possamos observá-los ou mensurá-lo. Baseia-se também na identificação de uma variável.

Assim, é imprescindível a construção de indicadores para monitoramento e avaliação, pois os indicadores captam o desenvolvimento das ações em seus aspectos quantitativos e qualitativos. São os indicadores que conferem ao monitoramento e avaliação um potencial crítico, são mecanismos reveladores da realidade em que se atua, possibilitam a identificação de avanços e dificuldades em relação aos objetivos e ao andamento dos projetos e fornecem informações para o redirecionamento das ações (OLIVEIRA, 1999).

Diante de tudo que foi exposto, assevera-se que a avaliação pode ser institucional ou de um programa, projeto ou política pública. A avaliação institucional é mais ampla e abrangente, pois se refere ou se trata de políticas, instituições, planos, programas e projetos. Assim, a avaliação institucional e de política pública é considerada uma avaliação de processos e produtos.

A respeito da avaliação institucional e de Políticas Públicas, Belloni (2003, p.09) afirma que:

é uma área ainda incipiente do ponto de vista conceitual e metodológico. (...) As metodologias adotadas, em geral, concentram-se na aferição de impacto qualitativo, objetivo imediato das ações desenvolvidas. Este tipo de metodologia de avaliação é relevante para se conhecer os resultados ou conseqüências de ações cujos objetivos são imediatos, claramente identificáveis e quantificáveis.

Todo programa, projeto e política pública necessitam ser avaliados para aprimorar a sua capacidade de oferecer a adequada atenção aos cidadãos. Assim, a avaliação entendida como a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios para determinar valor ou importância de um objeto de avaliação em relação a esses critérios, é essencial, tanto na fase de formulação como na de implementação, para que assim ocorra, de fato, seu aperfeiçoamento.

A avaliação pode ser considerada um exercício de relevante direito democrático, ou seja, vislumbra um controle das ações de interesse público. Assim, a avaliação das políticas sociais deve estar estruturada em uma perspectiva de cidadania, onde possa ocorrer a participação da população, pois se parte do pressuposto de que na avaliação não há apenas uma dimensão técnica, mas também política.

Gomes (2001) explicita que a literatura considera como momentos políticos privilegiados da avaliação o processo decisório de avaliação das políticas sociais, a participação da população no processo avaliativo e o processo de publicização dos resultados. Assim, o processo político, que no primeiro momento restringia-se aos decisores, pode ser alargada com a participação da população beneficiária, com a publicização dos resultados da avaliação, de modo que envolva toda a sociedade.

Nesse sentido, a dimensão política da avaliação contribui para a participação da sociedade civil na formulação e escolha de políticas sociais. É nesta visão que se observa a perspectiva democrática e de cidadania, pois evoca equidade e justiça, princípios que devem fundamentar as decisões da política social. Desse modo, “a avaliação que não leva em conta a decisão deve ser refutada” (GOMES, 2001, p.29).

A participação dos beneficiários no processo de avaliação do programa é de grande importância, por introduzir um princípio democrático e para tornar-se mais eficiente, uma vez que extrai informações dos sujeitos das ações em movimento. Desse modo, a publicização dos resultados da avaliação é também uma liberdade democrática, pois coloca em prática o direito à informação e um direito público, além de permitir uma igualitária participação dos indivíduos no que tange à esfera pública.

Segundo Silva (2001), a prática de avaliação de políticas e programas sociais no Brasil ainda é muito restrita e desenvolvida com um caráter mais de controle de gastos do que para realimentar os programas em desenvolvimento. É um campo da pesquisa social em desenvolvimento.

Uma das críticas que a autora supramencionada faz em relação ao processo avaliativo é quanto à fragilidade metodológica, que pode comprometer sua validade

e credibilidade, tornando-se irrelevante na medida em que seus resultados não são significativos ou não influenciam as decisões e os resultados e quando divulgados não são utilizados.

A avaliação de um programa ou projeto não é algo que se possa fazer em qualquer tempo e lugar, ou porque se decide fazer, pois para que a tarefa de avaliação ocorra, é preciso um ambiente apropriado e condições que favoreça o processo avaliativo. Geralmente tem como sentido mais nobre, fortalecer o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos (MINAYO, 2005).

De acordo com Silva (2001), na perspectiva de avaliação, as políticas sociais são decisões governamentais que geram impacto tangível e mensurável ou substantivo, alterando as condições de vida de um grupo ou população ou produzindo mudanças em atitudes, comportamentos e opiniões. Nesse sentido, o foco central das pesquisas avaliativas tem sido a verificação do cumprimento de objetivos (resultados de um programa) ou de impactos, tendo como critério a eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, a avaliação pode ser considerada um instrumento a ser utilizado por segmentos sociais organizados para seu fortalecimento sobre o Estado, no sentido de conquista de direitos sociais, tendo em vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais.

Nesse sentido, Silva (2001, p.80) sinaliza que:

A avaliação política da política volta-se para emitir julgamento em relação à política ou programa em si, implicando em atribuir valor aos resultados alcançados, ao aparato institucional onde o programa é implementado e aos atos ou mecanismos utilizados para a modificação da realidade social sob intervenção. Para tal requer definição de critérios e envolve princípios políticos fundamentais sobre concepção referente ao bem-estar humano, destacando os princípios de igualdade e democracia e a concepção de cidadania. [...] a avaliação política da política consiste em analisar e elucidar as razões que a tornaram preferível a qualquer outra, preocupando-se com os princípios explícitos e implícitos que fundamentam determinada política. Nesse sentido, a avaliação política da política detém-se no exame substantivo da política e de seu produto, procurando desvendar a compatibilidade do produto com o princípio da justiça social, o que significa entrar no mérito da efetiva apropriação dos bens físicos (produto e impacto).

A avaliação política da política é centrada na fase de formulação da política ou planejamento do programa, compreendendo também a avaliação da engenharia utilizada na construção do programa. O cerne das preocupações na avaliação da engenharia do programa é a análise da consistência e da estruturação do plano em relação aos objetivos propostos, diferente da avaliação política da política, que se centra no valor do programa em si.

Silva (2001) assevera que a avaliação da política pública se centra em três momentos básicos: o primeiro consiste na formulação do plano, que engloba o planejamento das ações; o segundo refere-se à execução do plano, que diz respeito às diferentes etapas do processo de implementação; e o terceiro momento consiste na investigação sobre a situação de egressos que pretende constatar se e quais mudanças ocorreram no perfil ocupacional da clientela atingida pelos programas de capacitação desenvolvidos.

A avaliação de políticas apóia-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo de seu trabalho. O avaliador de políticas públicas enfrenta, de início, as decisões acerca dos objetivos e do tipo de pesquisa que realizará, bem como do recorte programático da intervenção que pretende avaliar.

Na visão de Dribe (2001), a análise das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre possível de ser realizada e, muito frequentemente, desagrada a muitos. Ainda assim, a consideração das questões mais estratégicas da implementação é útil para a correta identificação dos fatores de processo que operam ou como facilitadores ou como obstáculos à consecução do programa.

Sobre a avaliação de política, Alves (2008, p.150) explicita que:

A avaliação de política está atrelada a concepções diferenciadas do que seja o bem-estar humano e social, envolvendo princípios de igualdade, justiça social, democracia, que se condensam na garantia, ou não, da cidadania, o que permitiria, inclusive, a definição de prioridades em meio a estes princípios. É a abordagem destas questões que permitem a avaliação política das políticas, a qual irá nortear o que se deve ou não, considerar na implementação de

determinada política para se medir as mudanças por ela provocadas. É, pois, a avaliação política que permite a análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Dessa forma, os princípios que se referem ao bem-estar devem refletir, em algum nível um certo consenso social a cerca dos valores que irão objetivamente direcionar a avaliação. Para tanto, a avaliação política torna necessária e imprescindível a participação pública em torno dos princípios e valores que irão definir a concepção de bem-estar no âmbito da política implementada.

As avaliações de políticas só poderão ser tomadas como canal de participação política e controle da população sobre as ações públicas se houver, de fato, por parte dos segmentos sociais uma movimentação em caráter de cobrança e pressão política sobre as autoridades centralizadoras desse processo, não para que sejam colocados como meros receptores das avaliações, e sim reconhecidos como sujeitos partícipes deste processo que concentra um caráter político e público ainda não reconhecido e dotado da abertura necessária à democratização.

Uma avaliação só é adequada quando coleta informações e as transmite a todos os seus públicos legítimos, devendo identificar e se comunicar com todos os seus públicos para descobrir pontos de vista e preocupações com o programa e com a própria avaliação. O plano de Avaliação deve prever a coleta de informações adequadas para a avaliação em todos os públicos com interesse direto no programa, bem como a transmissão de informações para cada um desses públicos (WORTHEN, 2004).

Diante do exposto, ressalta-se que o monitoramento e avaliação são procedimentos de extrema importância que precisam ganhar mais consistência no âmbito institucional e frente às políticas públicas, tendo espaço, condições e credibilidade. Necessita-se de um processo que não apenas execute, mas que monitore e avalie, de forma sistemática, planejada e dirigida, para identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável os dados e informações, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos para tomadas de decisões racionais e para solucionar problemas.

Assim, no âmbito das inovações em curso na área da Assistência Social, tem-se a implementação de iniciativas de Monitoramento e Avaliação que são fundamentais para que haja transparência dos recursos e das ações, assim como melhoria dos

serviços, programas e projetos. Para tanto, é preciso ter bem claro o que avaliar, para que avaliar e como utilizar os resultados das avaliações, pois ocorrem algumas tendências de avaliação que dão maior importância à relação custo-benefício e ao cumprimento quantitativo de metas, distanciando-se da dimensão política da avaliação das políticas.

CAPÍTULO III

O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual de Estado da Assistência Social (SEAS).

3.1 O *Lócus* da Pesquisa

O *Lócus* da pesquisa centralizou-se na Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania - SEAS na cidade de Manaus, pois esta fica na base de coordenação da Assistência Social no Estado do Amazonas.

A Secretaria de Estado de Assistência Social deu início às suas atividades em 23 de abril de 1971, sob a Lei de nº 1013, considerada na época uma Divisão Social do Palácio do rio Negro, na Gestão do Governador João Walter de Andrade. Após três anos, na data de 7 de Janeiro de 1974, foi instituída como Secretaria de Estado de Serviço Social – SERSEV, sob a administração do Dr. Lupecino de Sá Nogueira Filho. Com um ano de existência, na data de 24 dezembro de 1975, sob a Lei de nº 1168, ocorreu uma mudança em sua nomenclatura para Secretaria de Estado de Trabalho e Serviços Sociais – SETRASS (Arquivos da SEAS).

A Lei nº 1603 de 20, de julho de 1983, altera a Lei de nº 1336, de 13/07/1979, que dispõe sobre a organização administrativa, alterando o nome para Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES na Gestão do Governador José Lindoso, sob a administração da senhora Betty Suely Lopes. Na Lei nº 2.330, de 29 de maio, ocorreu uma nova mudança para Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETRASS, sob a gestão do Secretário José Lupércio Ramos de Oliveira (Arquivos da SEAS).

A Lei nº 2.435, de 17 de março de 1997, mudou para Secretaria de Estado da Assistência Social, sob administração de Raimundo Nonato Marreiros de Oliveira e, após um ano, ocorreu uma nova mudança através da Lei nº 2.528, de 30 dezembro de 1998, para Secretaria de Estado da Assistência Social e Trabalho – SETRAB na

gestão do Governador Amazonino Armando Mendes, tendo como Secretaria Marise Mendes Perez. Já Lei de nº 2.783, de 31 Janeiro de 2003, traz uma nova organização administrativa, onde ocorreu mais uma mudança em sua nomenclatura para Secretaria de Estado de Assistência Social sob a gestão do Governador Carlos Eduardo de Souza Braga, tendo como Secretária Marise Mendes (Arquivos da SEAS).

A Lei nº 3.150, de julho de 2007, que aprova a Lei Delegada de nº 68, de 18 de maio 2007, que dispõe sobre a nomenclatura atual Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania – SEAS dando continuidade em sua gestão, tendo como secretaria atual a Senhora Regina Fernandes do Nascimento;

A SEAS tem como finalidades: a execução, acompanhamento e controle da avaliação das ações e cidadania e de seu alcance na capital e no interior; promoção do reconhecimento de direitos constitucionalmente previstos, com redução da dívida social, através de meios ágeis e eficazes de inclusão social, oferecidos à população através de ações e cidadania.

Desse modo, a Secretaria de Estado de Assistência Social, órgão da Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Amazonas, tem como objetivo a Gestão Estadual de Assistência Social como Política Pública, assumindo a coordenação do sistema descentralizado e participativo da Política em toda sua plenitude na sua área de abrangência, preconizada na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e Estatuto do Idoso, tendo suas bases assentadas nos princípios da sociedade democrática, pluralista, participativa e da garantia de direitos e prerrogativas do cidadão (SEAS/2008).

Nesse sentido, tem como missão a formulação, coordenação, articulação, monitoramento e avaliação da Política Estadual de Assistência Social do Estado do Amazonas, assegurando a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acessos a serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade, direcionados aos segmentos da população em situação de vulnerabilidade social (SEAS/2008).

A estrutura da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania apresenta-se da seguinte forma:

I - Órgãos Colegiados: Conselho Estadual de Assistência Social; Conselho Estadual da Criança e Adolescente; Conselho do Idoso; Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Estadual de Coordenação e Acompanhamento do Cadastro único do Programa Bolsa Família; Comissão Intergestora Bipartite; Comissão Estadual de Apoio Permanente aos Portadores de necessidades Especiais.

II - Órgãos de Assistência e Assessoramento: Gabinete, Assessoria, Secretaria Executiva, Secretaria Executiva Adjunta.

III - Órgãos de Atividades – MEIO: Departamentos de Finanças, Departamentos de Planejamento e Gestão.

IV- Órgãos de Atividades – FIM: Departamento de Proteção Social Básica, Departamento Proteção Social Especial, Departamento de Informação e Monitoramento.

O Departamento de Monitoramento e Informação, *locus* principal da pesquisa, foi criado em 2007 para se adequar às exigências do SUAS e funciona com os seguintes recursos humanos: 08 técnicas, 01 chefe, 01 gerente, 01 subgerente, 04 estagiários e 01 agente administrativo. Anteriormente, quando havia a Gerência de Acompanhamento, Informação e Avaliação, a mesma era composta por 07 técnicas, 01 gerente e 02 estagiários. A Gerência estava interligada ao Departamento da Política de Assistência Social, porém com as mudanças no âmbito da SEAS em 2007, ambas foram extintas, sendo criada a Secretaria Adjunta da Assistência Social e o Departamento de Monitoramento e Informação.

3.2 O Desafio da Produção do Conhecimento: limites, possibilidades e perspectivas do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual de Assistência Social do Amazonas (SEAS).

Antes de iniciar a análise, propriamente dita, há que se explicitar de que forma foi concebido e construído este momento da dissertação. À luz do referencial teórico-metodológico, dos objetivos elencados e da metodologia adotada, a estrutura a seguir foi elaborada considerando-se também os indicadores e variáveis criteriosamente construídos para a realização de avaliações, correlações, articulações, críticas, comparações, identificação de fragilidades, potencialidades e, principalmente, desafios a serem enfrentados.

Feitos os esclarecimentos preliminares, a análise dos dados e informações coletados seguirá os temas estruturados nos subitens a seguir:

3.2.1 Objetivos, metas, metodologias e composição da equipe do antigo Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação e do atual Departamento de Monitoramento, Informação e Avaliação.

O Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação da SEAS foi criado em 2004 e extinto em 2007. Com a sua criação objetivava-se desenvolver estratégias de monitoramento e avaliação das entidades governamentais e não governamentais, visando criar um sistema de informação que possibilite a junção do conhecimento da realidade à dinâmica socioterritorial do Estado do Amazonas, fomentando a transparência dos processos de gestão social e a tomada de decisão, bem como a descentralização e o controle social para estimular a dinâmica participativa da sociedade civil.

Nesse sentido, o referido Setor elencava os seguintes objetivos:

Como objetivo geral: _Desenvolver estratégias de monitoramento e avaliação, visando criar um sistema de informações que possibilite o conhecimento dos programas, projetos e ações desenvolvidas pelas entidades governamentais e não governamentais, associados à dinâmica socioterritorial do Estado do Amazonas.

- Detalha como objetivos específicos: _Definir indicadores de processos e de resultados para as entidades governamentais e não governamentais conveniadas com a Secretaria de Estado da Assistência Social; Identificar e propor ações estratégicas para capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e entidades envolvidas com a Política de Assistência Social;Elaborar procedimentos para sistematização e socialização das informações para construção de um banco de dados; Analisar a efetividade dos programas, projetos e serviços assistenciais das entidades governamentais e não governamentais; Proceder com a avaliação das entidades não governamentais, quanto aos objetivos e metas propostos pelas entidades.

A Meta perseguida pelo Setor estava assim definida: Realizar visitas de monitoramento e avaliação em 150 entidades governamentais e não governamentais do Estado do Amazonas.

Verificou-se que Meta proposta foi mais que integralmente cumprida, uma vez que foram realizadas 108 visitas governamentais e 72 não governamentais, ultrapassando as 150 visitas planejadas, atingindo-se, no total, 180 visitas.

Os dados coletados permitem inferir que, dentre os objetivos apresentados, a equipe do Setor não atendeu às ações que propunham como a capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e entidades envolvidas com a Política de Assistência Social. Da mesma forma, a sistematização e a socialização das informações para construção de um banco de dados não foi efetivada.

Observa-se, assim, que a equipe se preocupou mais com as visitas a serem realizadas nos municípios do Estado do que com o planejamento de ações voltadas para os gestores de tais entidades e secretarias municipais. Firmando-se, então, a aparente preocupação com o quantitativo, deixando a mercê o qualitativo das ações.

Quanto às metodologias utilizadas a Gerente do antigo setor afirma que ainda não tinham uma metodologia específica construída, apenas foi elaborado um plano anual, o qual era acompanhado pela equipe, com o intuito de verificar se os objetivos e metas das entidades do estado do Amazonas estavam sendo alcançadas. Porém, alega-se que a equipe ainda estava amadurecendo na questão do planejamento para as viagens nos municípios do Estado.

De acordo com o Plano de Trabalho do antigo Setor e do Departamento, em relação às atribuições da equipe, verificou-se uma clara convergência entre ambos, ou seja, apresentam-se exatamente da mesma forma:

- Exame sistemático das atividades específicas desenvolvidas para o cumprimento de metas e verificação de resultados conforme políticas, programas e projetos, estabelecidos;
- Supervisão para medir quantitativa e qualitativamente os ganhos e alcance social das ações através de trabalhos de campo, coleta de informações;
- Elaboração de relatórios informativos;
- Acompanhamento das decisões e procedimentos dos agentes sociais;
- Acompanhamento e controle de ações planejadas a partir da construção de indicadores sociais, verificando os impactos na qualidade de vida da população;
- Acompanhamento, informação e avaliação dos programas e projetos de forma ético-político, respeitando suas especificidades e aspectos culturais;
- Atualização de instrumentais e dados das entidades governamentais e não governamentais, bem como programas federais;
- Identificação de necessidades de capacitação dos técnicos e gestores das diferentes instâncias governamentais e não governamentais;
- Registros fotográficos.

O Setor foi extinto, transformando-se em Departamento, contudo as atribuições da equipe técnica permanecem o mesmo para realizar as atividades de Monitoramento e Avaliação, o que não deveria acontecer, pois um Departamento já tem um caráter de maior complexidade.

Ressalta-se que a equipe técnica do antigo setor era constituída de profissionais de Serviço Social e Psicologia, os quais estavam articulados ao também extinto Departamento da Política de Assistência Social. Já o Departamento de Monitoramento e Informação é constituído de profissionais habilitados nas áreas de

Serviço Social, Psicologia e Administração e estão articulados à atual Secretaria Adjunta de Assistência Social que passou a substituir o antigo Departamento da Política de Assistência Social.

De acordo com o Plano de Trabalho do antigo Setor e do atual Departamento, o profissional que atua com Monitoramento e Avaliação deve: conhecer a Política Nacional de Assistência Social e toda Legislação Social pertinente ao acompanhamento e avaliação; compreender o monitoramento enquanto processo de colaboração e troca de experiência; promover a cooperação, a solidariedade e o respeito junto às instituições; desenvolver atividades técnicas de forma imparcial, com compromisso ético-político; possuir habilidades para desenvolver trabalhos em grupo; e trabalhar em prol do desenvolvimento dos programas sociais, de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Desse modo, entende-se que para atender às exigências do SUAS e obter efetividade nas ações, a equipe técnica deve conhecer toda a legislação social e trabalhar na perspectiva da consolidação dos direitos sociais, tendo em vista compromissos com o Projeto Ético-Político.

O Departamento de Monitoramento, Informação e Avaliação foi criado em 2007 para se adequar às exigências do SUAS, tendo como referência a implantação de um sistema de informação que possibilitasse a efetivação da PNAS quanto ao desenvolvimento de novos patamares para a Assistência Social.

Define como objetivo geral: Produzir informações qualificadas e sistematizadas para a melhoria da gestão da Assistência Social para subsidiar a tomada de decisões, visando criar um sistema de informação que possibilite o processo de aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social.

O referido Departamento define um conjunto bastante extenso em relação aos objetivos específicos: analisar e avaliar a efetividade dos programas, projetos e serviços socioassistenciais das entidades governamentais e não governamentais; aprimorar e estruturar instrumentos de avaliação da gestão na lógica do SUAS; construir e sistematizar indicadores produzidos através da análise dos dados da gestão no âmbito da Assistência Social; elaborar procedimentos para socialização

de pesquisa, divulgação de diagnósticos e demais informações produzidas pelo Departamento de Monitoramento e Informação; cumprir oficinas temáticas dentro do novo redimensionamento proposto, como capacitação continuada para a equipe técnica do Departamento com ênfase na função de vigilância socioassistencial; identificar demandas e necessidades de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e demais atores envolvidos com a PNAS; realizar viagens de avaliação técnica a municípios de acordo com a análise do índice SUAS e demais critérios estabelecidos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS; levantar dados e analisar processos de implantação do Programa territórios da cidadania, no campo da Assistência Social; produzir relatórios parciais e finais a respeito do processo de gestão da informação, monitoramento e avaliação.

Quanto às Metas verifica-se que o Departamento apresenta-se de forma ousada: realizar o monitoramento e avaliação dos 62 municípios do Estado, bem como entidades governamentais e não governamentais do Estado do Amazonas.

A Chefe do Departamento afirmou que a metodologia da equipe de Monitoramento pauta-se no planejamento das ações, pois não há como medir resultados sem planejar. Ainda afirma que:

A equipe realiza um planejamento anual no qual são estabelecidos os objetivos e as metas a serem alcançadas, tanto para o monitoramento quanto para a gestão da informação, mas quinzenalmente são analisados os resultados obtidos e planejados as metas a serem alcançadas. Um outro aspecto que se expandiu diz respeito à análise do desempenho dos técnicos. Anteriormente não havia a preocupação em verificar quantas visitas eram realizadas por cada técnico, sobrecarregando alguns. A decisão adotada permitiu distribuir de maneira mais equitativa o número de visitas técnicas para acompanhamento nos municípios e capital.

Fazendo uma análise entre o antigo Setor e Atual Departamento, nota-se que alguns aspectos inscritos no Plano de Trabalho convergem, e o Departamento ousa-se em planejar atividades quantitativas com um número não muito superior de técnicos ao setor. Pois, hoje no Departamento há 08 técnicos e no Setor havia 07. Observa-se também que, no caso do Setor os objetivos específicos foram deixados de lado em prol da realização de metas, ou seja, das visitas nos Municípios.

No que concerne à equipe (formação, perfil, qualificação, preparação etc.), o quadro 07 mostra a comparação entre a equipe técnica do antigo Setor e do atual Departamento:

SETOR					DEPARTAMENTO				
Sujeitos da pesquisa	Formação	Ano de graduação	Qualificação	Houve Preparação para atuar no M&A?	Sujeitos da pesquisa	Formação	Ano de graduação	Qualificação	Houve Preparação para atuar no M&A?
Técnica 1	Serviço Social	1998	Pós-Graduação Lato Sensu	NÃO	Técnica 1	Serviço Social	1994	NÃO	NÃO
Técnica 2	Serviço Social	2001	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM	Técnica 2	Serviço Social	2002	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM
Técnica 3	Serviço Social	2005	Pós-Graduação Lato Sensu	NÃO	Técnica 3	Serviço Social	2006	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM
Técnica 4	Serviço Social	2005	Pós-Graduação Lato Sensu	NÃO	Técnica 4	Serviço Social	2007	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM
Técnica 5	Psicologia	1994	Pós-Graduação Lato Sensu	NÃO	Técnica 5	Serviço Social	2007	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM
Técnica 6	Psicologia	2001	Pós-Graduação Lato Sensu	NÃO	Técnica 6	Serviço Social	2008	NÃO	NÃO
Técnica 7	Psicologia	2003	Pós-Graduação Lato Sensu	NÃO	Técnica 7	Psicologia	2006	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM
-	-	-	-	-	Técnica 8	Psicologia	2007	Pós-Graduação Lato Sensu	SIM

QUADRO 07: Composição da Equipe Técnica
Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

Verifica-se no quadro 07 que no Setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação havia 4 assistentes sociais e 3 psicólogas e no Departamento de Monitoramento e Informação há 6 assistentes sociais e 2 psicólogas. Em ambos, Setor e Departamento, há predominância de assistentes sociais.

Na percepção das técnicas do Setor, os recursos humanos não eram suficientes para atender à demanda. Já as técnicas do Departamento afirmam que as 8 técnicas que estão atuando são suficientes para execução das atividades.

Entretanto, das 7 técnicas que atuaram no Setor apenas uma afirmou que foi preparada para atuar com Monitoramento e Avaliação. As demais profissionais afirmaram não ter passado por nenhum tipo de capacitação ou preparação para Monitorar e Avaliar.

Dentre as técnicas do atual Departamento, duas afirmam não terem sido capacitadas para atuar no Departamento. Quanto à qualificação, todas as técnicas do Setor cursaram Pós-Graduação *Lato Sensu*, enquanto as técnicas do Departamento informaram que apenas duas não possuem pós-graduação.

É notório que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos.

A PNAS (2004) explicita a construção de uma política nacional de capacitação que promova a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros. Também requer valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações.

Nesta perspectiva, esta política nacional aponta para a necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades prestadoras de serviços, conselheiros, entre outros, definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.).

A Gerente do Setor explicou o motivo da não qualificação das técnicas:

Como o monitoramento era algo muito novo no âmbito da Assistência Social, foi necessário, em primeiro lugar, buscar entender todo o processo de mudança no campo da Assistência Social e, para tanto, todos os profissionais precisaram buscar informações e estudar o assunto. No entanto, a equipe se reunia e fazia grupos de estudo por não terem sido preparadas para exercer a função. Ou seja, a iniciativa de aprender a função do monitoramento e demais conteúdos era da equipe. No máximo participavam de seminários e encontros realizados pelas SEAS, no âmbito da Política de Assistência Social. Porém, houve pouquíssimas reuniões do grupo de estudo com o intuito de discutir mais sobre as legislações no âmbito do SUAS.

De acordo com a PNAS (2004) a inexistência de debate sobre a qualificação dos recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política. Além da pouca definição relativa às atividades de gestão da política, outro aspecto relevante é o referente ao surgimento permanente de novas “ocupações/funções”.

Para Alves (2005) o panorama que se apresenta hoje na política de recursos humanos da assistência social é de precarização e fragmentação dos órgãos, gestores e trabalhadores que a operacionalizam. Entendemos que a potencialização da política de recursos humanos da assistência social passa fundamentalmente pela valorização do capital humano de trabalhadores e trabalhadoras que conduzem cotidianamente a assistência social em nosso país.

A Chefe do Departamento deixou claro que o Ministério do Desenvolvimento Social realiza 4 capacitações por ano sobre monitoramento para os gestores das Secretarias, desse modo, o gestor que participa da capacitação multiplica as informações com a equipe técnica.

A mesma ainda afirma que:

Continua-se ainda com os grupos de estudos, mas os conteúdos foram

ampliados para além das legislações definidas para a Assistência Social. Assim, hoje estudam-se assuntos relacionados à pesquisa, planejamento, política social e conhecimentos gerais.

Na concepção da Chefe a qualificação dos profissionais está parcialmente adequada aos tipos de serviços oferecidos, necessita-se de uma qualificação específica para toda equipe, apesar do conhecimento da equipe ter sido aprimorado em vários aspectos, sobretudo, em relação às diretrizes para consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Na NOB/RH fica claro que a capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública.

Na narrativa da Chefe quanto ao resultado da qualificação empreendida, considera-se que:

a equipe técnica realizou uma pesquisa sobre recursos tecnológicos para identificar as dificuldades dos municípios quanto à utilização dos aplicativos do SUAS e conexão com internet, a fim de prestar apoio técnico nessa área. Esta foi uma iniciativa importante, sobretudo porque possibilitou que a gestão da informação fosse agregada ao monitoramento. Ressalta-se, ainda, que se encontra em andamento a pesquisa sobre as ações socioassistenciais dos municípios e, em fase de conclusão, o diagnóstico das entidades e organizações conveniadas à SEAS. As duas primeiras têm planejamento anual e, a última, semestral. A equipe também está em processo de planejamento para a implementação do projeto de pesquisa que abordará a avaliação de impacto do Programa Bolsa Família na vida de seus beneficiários, mas a proposta é embrionária.

A NOB/RH também assevera que a capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação de pesquisas a cerca de resultados das capacitações realizadas, visando a criar uma fonte de consultas e dar visibilidade às capacitações.

É fundamental que o perfil de gestores sociais e técnicos seja demarcado pela atuação de profissionais com capacidade de planejar, definir prioridades e estratégias, produzir dados e informações sobre a população atendida, avaliar programas e definir padrões de qualidade para os serviços. Dessa forma, é possível aglutinar esforços para avançar nas vinculações entre práticas desenvolvidas e a reflexão teórica, capazes de antecipar desafios e avançar nas definições dos conteúdos da política de Assistência Social.

Para o MDS/2005 urge avançar na consolidação do perfil do trabalhador do setor público voltado para o fortalecimento da democracia e de processos de inclusão social. Desse modo, a PNAS visa alçar aos trabalhadores sociais à condição de viabilizadores de direitos sociais para a população brasileira usuária dos serviços sócio-assistenciais, em contraponto às propostas tradicionais e reducionistas de trabalhadores como somente viabilizadores de programas sociais.

Contudo, Yasbeck (2008) elenca um conjunto de dificuldades encontradas na gestão de recursos humanos no âmbito do SUAS: quadro insuficiente e frágil quanto a competências, perfil e necessidades de capacitação; quadros não estáveis e forte presença de cargos em comissão; não obstante, a implantação dos CRAS possibilitou abertura de postos de trabalho; dificuldade para realização de concursos públicos; expansão de processos de terceirização de mão-de-obra; o crescimento de atribuições burocráticas dos profissionais e o acompanhamento das condicionalidades do PBF dificultam a ampliação do trabalho direto com a população.

A capacitação no âmbito do SUAS deve destinar-se a todos os trabalhadores da área da assistência social, sendo gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, tanto dos setores governamentais como não governamentais integrantes da rede socioassistencial, e também conselheiros.

3.2.2 Condições de Trabalho da Equipe

O Monitoramento e a Avaliação devem ser utilizados como meio para melhorar os projetos e programas existentes, aprimorar o conhecimento sobre sua execução e seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo a contribuição aos objetivos institucionais. Neste sentido, monitorar e avaliar refere-se a um exercício permanente e um compromisso com as repercussões de um projeto ao longo de sua realização. Para tanto, a gestão do SUAS deve oferecer condições adequadas de trabalho.

Nesta perspectiva, buscou-se saber se os equipamentos, materiais e instrumentais utilizados no antigo Setor e no atual Departamento eram e são adequados:

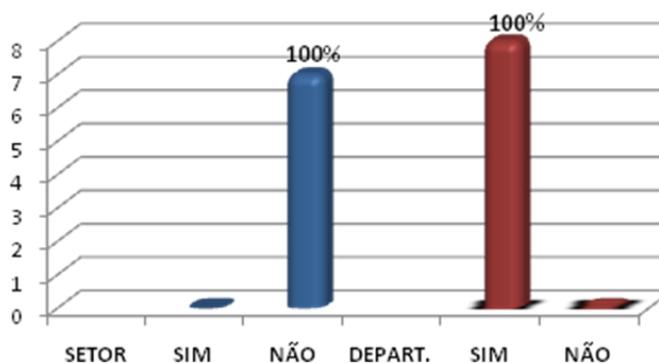


GRÁFICO 01: Adequação dos equipamentos, materiais e instrumentais.
Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

O Gráfico 01 mostra que 100% dos entrevistados do Setor afirmam que os equipamentos, materiais e instrumentais não eram adequados para realização das atividades, tendo em vista a carência de computadores, mesas, cadeiras etc. Além disso, acrescentam que nos próprio instrumentos utilizados havia muitas falhas, conforme sinaliza a fala de uma técnica a seguir:

Não existiam equipamentos suficientes para as técnicas elaborarem os relatórios em tempo hábil e os instrumentais tiveram que ser refeitos após serem detectados vários erros de operacionalização (Técnica 03).

A Gerente do antigo setor comentou que havia insuficiência de equipamentos e materiais, pois o setor era composto de oito profissionais e todos realizavam visita de acompanhamento de entidades. Entretanto, na hora de elaborar os relatórios ou algum documento havia apenas dois computadores e uma impressora.

Ressalta ainda que não havia problemas com materiais de consumo porque sempre que solicitavam do almoxarifado eram atendidas. Mas, havia apenas um armário para guardar todo o material. A mesa e as cadeiras que usavam eram do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. Quando recebiam visitas deparavam-se com vários problemas, pois existia o número certo de cadeiras para os profissionais. Era tudo muito apertado.

A gerente ainda afirma o seguinte:

O problema maior consistia no espaço físico, pois o mesmo era dividido com a presidente do Conselho Estadual de Assistência Social, a sala ficava muito cheia, pois havia os profissionais do monitoramento, incluindo uma estagiária, além da presidente do CEAS e mais uma auxiliar administrativa do Conselho, as instalações físicas não estavam compatíveis em termos de adequação e ambiência, sobretudo quando eram procuradas pelos coordenadores de entidades, a sala ficava lotada.

Assim, verifica-se que a estrutura física e equipamentos do Setor não estavam adequados aos tipos de serviços desenvolvidos pelas técnicas, sendo contraditório ao que propõe a NOB/RH no que tange às responsabilidades e atribuições dos gestores estaduais de “oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao Espaço físico, material de consumo e permanente” (2007, p.48).

Na concepção de Alves (2008, p.134) “a construção da assistência como política pública social, especialmente nas esferas municipais, sempre apresentou dificuldades que extrapolam o âmbito local e estão presentes também na esfera Estadual e Federal”.

No que tange ao Departamento, ao contrário do Setor, 100% das entrevistadas afirmam que os equipamentos, materiais e instrumentais estão

adequados e compatíveis às atividades realizadas referente ao Monitoramento e Avaliação. Os depoimentos a seguir corroboram esta informação:

Os equipamentos e materiais estão em quantidade suficiente para suprir as necessidades das técnicas na execução das atribuições deste Departamento. Quanto aos instrumentais estes são aperfeiçoados anualmente pela equipe na perspectiva do SUAS, no sentido de qualificar o trabalho desenvolvido. Desta forma, houve um salto qualitativo na realização das atividades (Técnica 04).

O número de cadeiras aumentou e passaram a ser próprias do setor, os computadores também foram ampliados para seis, além de ter sido repassado para chefia do Departamento um Laptop. (Chefe).

A Chefe do Departamento detalha a seguir os equipamento e materiais do Departamento:

Quantidade Total	Equipamento/ bem móvel
2	Condicionadores de ar
6	Computadores
1	Laptop
2	Armários
7	Mesas
1	Telefone (ramal/fax)
1	Impressora
15	Cadeiras
1	Geladeira
1	Bebedouro

QUADRO 08: Equipamentos do Departamento

Conforme a fala das entrevistadas, considera-se que houve grande mudança em relação a equipamentos, materiais e espaço físico do Setor para o Departamento, pois no setor a equipe não tinha suporte e estrutura física para realização das atividades, enquanto o Departamento é dotado de estrutura e organização nas condições de trabalho, tendo em vista o informado sobre espaço físico, materiais e equipamentos próprios.

O SUAS não pode ser encarado e executado como simples técnica de gestão, mas deve-se voltar um olhar para as condições de trabalho e às questões mais específicas do cotidiano dos trabalhadores sociais. Para que ocorra o exercício permanente do monitoramento e avaliação é necessário que a equipe técnica disponha de bons equipamentos, materiais e uma boa estrutura física, assim como de recursos financeiros e transporte.

Segundo Mota (2008), com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – foram definidos os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de assistência social, fato revelador dos avanços, posto que construída numa conjuntura adversa à expansão da assistência social como política pública. Contudo, sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações.

Desse modo, esse viés da assistência pode comprometer as condições de trabalho dos profissionais na área social, assim o investimento nas condições e gestão do trabalho irá influenciar na melhoria dos serviços socioassistenciais prestado à população. Assegurar que trabalhadores dessa área estejam incluídos com o seu processo de trabalho e com o resultado do mesmo é um caminho prático e certo para o avanço na implementação do sistema.

Assim, ainda no que concerne às condições de trabalho o gráfico 02 sinaliza a satisfação em relação aos recursos financeiros e segurança no transporte:

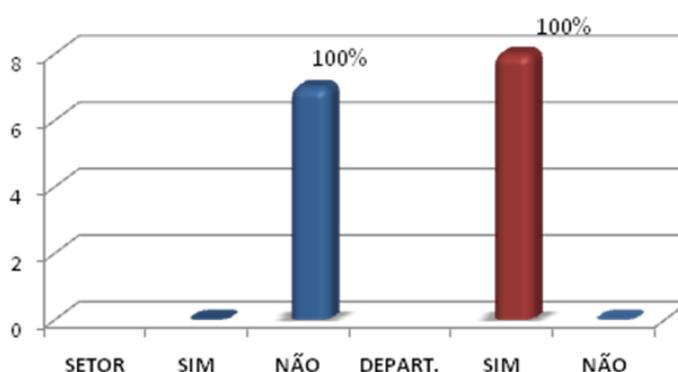


GRÁFICO 02: Recursos financeiros e segurança no transporte.
Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

No gráfico 02 fica explícito que as técnicas do setor sentiam dificuldades com recursos financeiros e transporte. As falas a seguir detalham o motivo da insatisfação:

Os recursos financeiros do monitoramento eram limitados e não eram planejados, a princípio a equipe nem sabia que o setor dispunha de recursos. Cansei de andar em carro com Pneu careca, com porta solta e presa com uma colher, até incêndio no carro já teve e vários comunicados foram encaminhados para o setor competente (Técnica 05).

Na época a gerência tinha cerca de R\$ 680.000,00 para as ações de monitoramento, mas estavam incluídas diárias e passagens de toda SEAS, outro problema que atrapalhava o trabalho, consistia no fato de todas as técnicas serem contratadas por uma Fundação e a Secretária Executiva da época, entendia que pelo fato das profissionais ganharem muito mais que os profissionais de cargo comissionados ou efetivos, não deveria pagar as diárias para o deslocamento aos municípios, por isso, no início o monitoramento se limitava às entidades governamentais e às visitas aos municípios acessíveis via terrestre (Gerente).

A gerente ainda afirma que o transporte para o monitoramento era péssimo, conforme sinaliza o esclarecimentos a seguir:

alguns carros eram extremamente precários, algumas técnicas reclamavam do odor fétido que vinha de alguns carros. Certa vez, aconteceu uma situação gravíssima, no retorno de uma visita, uma das kombis utilizadas para visita esquentou o motor e pegou fogo, a técnica e o motorista tiveram que sair correndo com medo que o carro explodisse. Foi necessário, encaminhar um documento para conhecimento da situação para Secretária da pasta para que fossem tomadas providências (Gerente).

Nota-se que a equipe do Setor deparava-se com muitas dificuldades devido às condições precárias de trabalho e também devido ao fato da mesma estar à época iniciando o Monitoramento na SEAS. Ressentiam-se por não serem vistas como um setor essencial.

No momento atual o Departamento não indica dificuldades em relação às condições de trabalho, pois recebem todo o suporte da SEAS. Quanto ao transporte foi destinado carro para a realização das visitas e a SEAS terceirizou o serviço, o que gerou melhoras.

De acordo com a NOB/RH, para Alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade

dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

De acordo com Mota (2008) torna-se necessária a reflexão dos trabalhadores do SUAS sobre a política de gestão do trabalho no âmbito da assistência social, visto que a mesma surge como eixo delimitador e imprescindível à qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial.

Para tanto, é imperioso que a gestão do trabalho no SUAS vise o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistencial, com vistas a mediar o acesso dos usuários aos direitos e à mobilização social.

A seguir será tratada a questão da gestão do trabalho no antigo Setor e no atual Departamento, por meio da visão das técnicas, gerente e chefe.

3.2.3 A Gestão do Trabalho no antigo Setor e Departamento

A gestão do trabalho da equipe de Monitoramento e Avaliação deve ser estratégica e se embasar de Normas e Legislações, por trabalhar na perspectiva da gestão social. “A gestão social tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens, serviços e riquezas da sociedade. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e conseqüente” (CARVALHO, 1999, p.15).

Desse modo, a pesquisa buscou investigar sobre a condução metodológica da equipe do antigo Setor e do atual Departamento de Monitoramento e Avaliação. Assim, primeiramente buscou-se saber sobre os critérios de visita de monitoramento e avaliação nas instituições governamentais, não governamentais, programas, projetos e serviços. As técnicas do Setor e Departamento afirmam que:

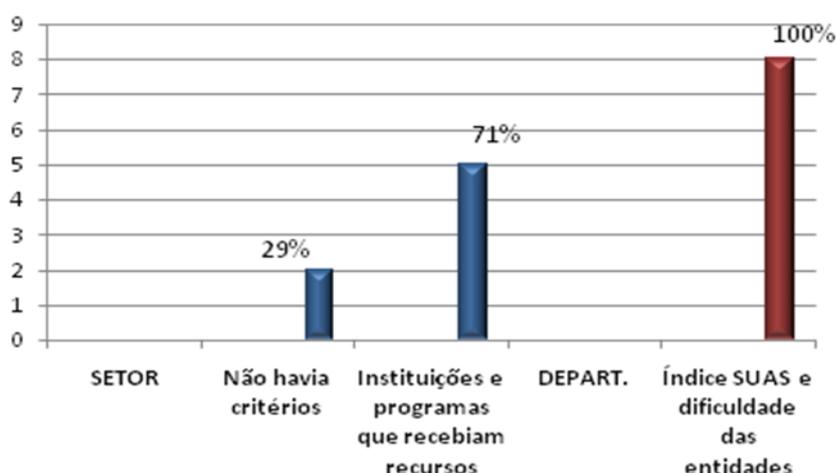


GRÁFICO 03: Critérios de Monitoramento e Avaliação.
Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

No gráfico 03 fica explícito que quase um terço das técnicas do Setor indicam que não havia critérios de visita de Monitoramento e Avaliação e que as visitas eram realizadas sem indicadores, enquanto quase dois terços afirmam que o setor tinha como critério aquelas instituições e programas que recebiam recursos. Já o Departamento foi unânime em afirmar que os critérios das visitas eram definidos a partir do Índice SUAS e das dificuldades apresentadas pelas entidades.

Os depoimentos a seguir, da Gerente do Setor e da Chefe do Departamento, detalham a situação:

No início não tínhamos critérios preestabelecidos, contudo, ao construir o novo instrumental de avaliação, buscamos elencar três eixos básicos, 1) Atividades realizadas; 2) Instalações Físicas e 3) Recursos Humanos existentes para realização do trabalho (Gerente).

O primeiro critério consiste na revisão e aprimoramento tanto dos instrumentais, quanto das técnicas utilizadas, por isso, estabelecemos tanto indicadores quanto o monitoramento presencial e à distância. Assim, nos pautamos na avaliação de processos visando acompanhar a implementação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios (Chefe).

As informações das técnicas e a fala da gerente do Setor demonstram a inexperiência e falta de capacitação da equipe, uma vez que as ações eram realizadas para cumprir uma meta, porém a equipe não tinha um planejamento e uma visão metodológica para realização de visita de monitoramento. Já as técnicas

do Departamento utilizam critérios que embasam as visitas e utilizam indicadores e avaliação de processo, visando acompanhar a implementação das ações, o que sinaliza amadurecimento da equipe.

A respeito do Índice SUAS, sinalizado pelas Técnicas do Departamento, o MDS (2008) discorre que o mesmo foi criado com o objetivo de fazer a partilha, priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para o co-financiamento da Proteção Social Básica, por meio de um critério técnico, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal per capita) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para a Proteção Social Básica per capita). O Índice SUAS será calculado todo ano pelo MDS e será seguido rigorosamente quando houver expansão dos recursos para a Proteção Social Básica, daí a importância de torná-lo público.

Segundo Mota (2008, p.193) é válido ressaltar sobre “o peso do conhecimento da realidade como uma das principais mediações da ação profissional no SUAS”. Assim, vale destacar que o conhecimento da realidade se expressa de forma múltipla no desempenho profissional e na condução do SUAS.

Acredita-se que no âmbito da Assistência Social, além do índice SUAS, que é de suma importância, que as atividades de monitoramento e avaliação devam basear-se em indicadores, pois o mesmo descreve elementos que tornam possíveis identificar se o propósito, as atividades e os resultados foram alcançados. Neste sentido, fica claro no gráfico 03 que quando as técnicas do Setor afirmaram que as visitas de monitoramento eram realizadas sem indicadores, teve-se a demonstração de uma inequívoca falha da equipe, pois os indicadores são uma base para o monitoramento e avaliação.

A esse respeito Buvnich (1999) afirma que as atividades de monitoramento e avaliação devem basear-se em indicadores. Pois, os indicadores constituem uma base para o monitoramento e avaliação por descreverem os elementos que

possibilitam identificar se o propósito, as atividades e os resultados foram alcançados.

Nestes termos, Alves (2008) sinaliza que o Sistema de monitoramento tem o objetivo de desencadear um processo contínuo de acompanhamento dos programas em relação às metas preestabelecidas, através da produção de indicadores que irão constituir um banco de dados continuamente retroalimentados e disponibilizados *on-line*.

Há que se destacar que a Chefe do Departamento sinalizou que a equipe está redefinindo os indicadores a partir da avaliação dos insumos e que está realizando uma pesquisa sobre as ações socioassistenciais, dando continuidade ao levantamento do perfil dos municípios.

Mota (2008) analisa que um dos requisitos do processo de gestão do SUAS reside na capacidade do profissional desenvolver pesquisas e tratar a sua prática cotidiana como fonte de informações e sistematizações.

Essa assertiva nos obriga a refletir sobre a dimensão investigativa da prática profissional, além da construção de referências teórico-metodológicas e técnico-operativas.

Assim, tornou-se relevante saber sobre as formas utilizadas de Monitoramento e Avaliação, conforme mostra o gráfico a seguir:

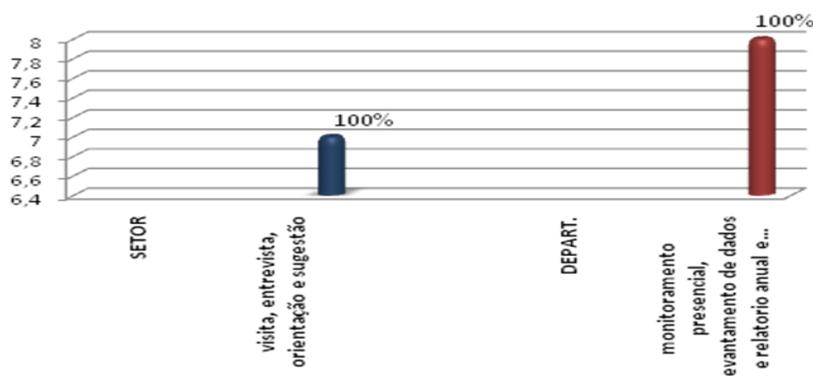


GRÁFICO 04: Formas utilizadas de Monitoramento e Avaliação.
Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

Observa-se que as técnicas do Setor (100%) afirmam que as formas utilizadas de Monitoramento e avaliação baseiam-se em visitas, entrevistas, orientações e sugestões. As técnicas do atual Departamento (100%) asseveram que realizam monitoramento presencial, levantamento de dados e relatório anual e mensal, além da proposta de monitoramento à distância.

É possível analisar, por meio dos percentuais do Gráfico 04, que a equipe do Setor utilizava-se de técnicas de supervisão direta (visitas às instituições assistenciais), por meio de instrumentos sistematizados em formulários estruturados para entrevistas de monitoramento e avaliação. Já a equipe do Departamento, antes de utilizar tais técnicas de monitoramento presencial, realiza levantamento de dados e pesquisas em relatório anual e mensal.

As falas da Gerente e da Chefe discorrem sobre as formas de avaliação adotadas pela equipe técnica:

Na época o trabalho se pautava nas entidades que apresentavam dificuldades em desenvolver o trabalho no campo da Assistência Social, assim sempre que visitávamos víamos o que não estava de acordo para a busca de soluções (Gerente).

Em primeiro lugar levantamos os dados do município identificando as vocações, levantando o histórico, os índices de desenvolvimento (IDH, IDF e Índice SUAS), os programas sociais desenvolvidos, os recursos destinados, enfim fazemos um processo de sistematização de dados. Após esse período fazemos o processo de acompanhamento essa parte está relacionada com a avaliação de processos, no qual verificamos se os produtos estão sendo atingidos, ou seja, se os municípios estão realmente trabalhando sob a lógica do SUAS, por último apresentamos o diagnóstico no qual verificamos tanto a atuação dos municípios, como a nossa própria atuação, visto que damos subsídios para os Departamentos e Conselhos construírem suas estratégias orientadas pelas informações que repassamos. (Chefe).

É de suma importância que a equipe de monitoramento faça um levantamento da realidade institucional onde são desenvolvidas as ações que serão monitoradas e avaliadas, pois as atividades de monitoramento e avaliação mantêm relações estreitas com as atividades de pesquisa, visto que se utilizam de instrumentos e técnicas que constituem a chamada metodologia da pesquisa em Ciências Sociais. As formas de monitoramento devem ser planejadas para não se tornar mecanicista, assim como devem ser pautadas em dados reais.

De acordo com a Portaria MDS 329 de 2006, sobre a Política de Monitoramento e Avaliação, no Título I, Art. 2, expõe o seguinte:

São consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas.

Desse modo, no parágrafo único da portaria, são expressos o que constituem ações de Monitoramento:

- I – Definição do conjunto mínimo de indicadores que devem ser monitorados por cada programa ou ação;
- II – Definição do conjunto mínimo de dados que devem ser coletados por cada programa ou ação;
- III – Acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações;
- IV – Construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações;
- V – Coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações;
- VI – Supervisão in loco dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros governamentais e não-governamentais;
- VII – Produção de indicadores referentes aos programas e ações;
- VIII – análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Assim, as ações de monitoramento devem estar baseadas nos princípios da ética, da transparência e da imparcialidade, contribuindo, assim com o aprimoramento da gestão pública.

A gerente do Setor afirma que quando iam realizar o monitoramento e a avaliação nas entidades e programas da capital e dos municípios, a visão da cultura da fiscalização ainda era muito forte, por isso faziam o cronograma de visitas e não comunicavam às entidades e municípios, chegando de surpresa. Já a equipe do Departamento elabora o cronograma e depois consulta o município a ser visitado, afim de saber se há disponibilidade dos mesmos em receber a equipe. Apresentam o roteiro a ser seguido com base na defesa social e institucional e na vigilância socioassistencial, visando implementar os sistemas municipais de monitoramento.

A equipe de Monitoramento do Setor tinha uma visão de que Monitorar era igual a fiscalizar, já a equipe do Departamento tem um entendimento de que

monitoramento é realizar ações de acompanhamento e analisa a fiscalização como algo negativo, pois os municípios acabam camuflando ou escondendo algumas situações, e quando se apresentam como uma equipe de acompanhamento isso não ocorre, pois são vistas como aliadas para resolução de problemas existentes. A fala a seguir elucida que:

Monitorar não é fiscalizar, é realizar acompanhamento das ações socioassistenciais, dos programas e projetos, dos recursos, enfim, realizar orientações, dar sugestões afim de melhorar ações entidade ou programa monitorado. (Técnica do Departamento).

Quando iniciamos no monitoramento, não fomos capacitadas para atuar na área, então, eu tinha a visão de que monitoramento eram o mesmo que fiscalização, chegávamos nos municípios, nas entidades e dizíamos viemos fiscalizar, isso dava medo nos técnicos dos municípios. (Técnica do Setor).

De acordo com a Política de Monitoramento, o Monitoramento consiste no “acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações”, ou seja, o monitoramento deve ser realizado com o intuito de examinar se o projeto ou programa está sendo realizado conforme o planejado, identificar os erros ocorridos na execução das ações, examinar se os recursos estão sendo utilizados eficientemente, recomendar medidas corretivas no desenvolvimento da execução e otimizar os resultados esperados.

As atividades de Monitoramento e Avaliação devem ser compreendidas como fases do próprio processo de planejamento das ações assistenciais, o qual precisa assegurar o atendimento às reais necessidades da população beneficiária, visando consolidar uma rede de inclusão e de proteção social aos segmentos mais carentes.

Nesse sentido, depois das atividades de Monitoramento e Avaliação, buscou-se saber sobre o registro das informações. Assim, 100% das técnicas do Setor informaram que o registro ocorre através de instrumentais, relatórios e parecer social. Quanto às técnicas do Departamento ocorre a elaboração de relatório e planilhas.

A Gerente do Setor informou que a equipe chegou a perder muitas informações, pois muitas atividades que eram desenvolvidas não eram registradas, então uma das técnicas propôs o registro diário de tudo que fosse realizado pelo Departamento. A partir das informações registradas era realizado o relatório mensal, além do relatório anual, as informações nas entidades eram coletadas através de instrumentais com roteiro de entrevista, em seguida era realizado o relatório com o parecer social.

Já a Chefe do Departamento afirma que ocorre o registro diário das atividades realizadas, além dos relatórios mensais e anuais.

As técnicas utilizadas no registro das informações devem possibilitar a sistematização de informações sobre o desenvolvimento dos serviços assistenciais, visando à consolidação de um banco de dados.

De acordo com Buvnich (1999), o monitoramento envolve a coleta de informação sobre insumos e produtos. Através dessa informação, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não.

Nesse sentido, após o registro das informações, torna-se importante a devolução dos resultados obtidos, sugestões e recomendações para a instituição em que se realizou o monitoramento para que a gerência do programa verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas.

Para Silva (2001, p.79), “o monitoramento, é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção de calendário de trabalho. Nesse sentido, o monitoramento, é um exame contínuo efetuado, para verificar como estão sendo executadas as atividades”.

Assim, verificando a importância da devolução dos resultados obtidos, sugestões e recomendações às instituições monitoradas, as equipes pesquisadas da SEAS informam o que segue:

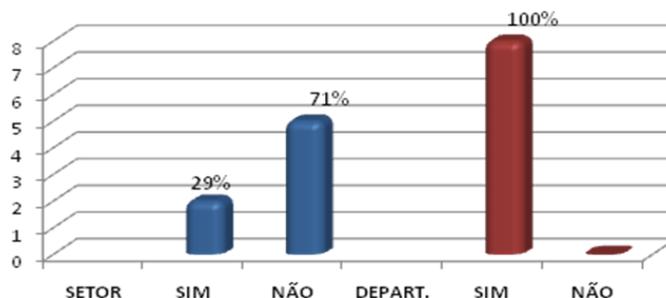


GRÁFICO 05: Devolução das informações.
Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

O gráfico 05 sinaliza que 29% das técnicas do Setor consideram que havia a devolução das informações para as instituições visitadas, enquanto a maioria (71%) afirmou não haver contato com as instituições após o monitoramento. Em posição claramente divergente do que predomina nos percentuais majoritários informados pelas técnicas do Setor, as técnicas do Departamento afirmam de forma unânime (100%) que ocorre com frequência a devolução das informações para que ocorra, assim, uma maior relação entre a SEAS e as instituições visitadas.

Entretanto, a Chefe do Departamento assevera que hoje a referida devolução faz parte efetivamente do conjunto de tarefas desenvolvidas e os municípios cobram essa devolução. Além disso, destacou existir a prática de envio dos relatórios referentes à superação das situações verificadas.

De acordo com Buvnich (1999) uma das mais importantes características de uma efetiva avaliação é que forneça informação que possa ser utilizada, principalmente pelo local avaliado. Ou seja, que os diferentes atores participantes do programa possam utilizar a informação gerada para a tomada de decisões relacionada com o programa. Obviamente, um relatório de avaliação que é simplesmente deixado em uma gaveta dificilmente pode conduzir à melhoria do desenho do programa ou à tomada de decisões. Processos e resultados da avaliação são úteis quando contribuem para decisões informadas, esclarecerem as opções de tomada de decisão, identificam os pontos fortes e fracos, e fornecem

lições aprendidas e recomendações para melhorar o programa, políticas e estratégias.

O propósito de toda avaliação deve ser a melhoria do programa. Os resultados da avaliação devem apoiar as decisões e ações para conseguir este propósito da melhor forma possível.

Alves (2008, p.277) a avaliação da assistência social é:

Um processo político e economicamente determinado por circunstâncias objetivas, que lhe impõem uma direção social predominante, qual seja: aquela marcada pelo burocratismo técnico-operativo, cuja funcionalidade à ordem burguesa é inegável. Portanto, a conversão dos processos de avaliação em espaços verdadeiramente democráticos, requer o alargamento dos 'canais de interferência da população na gestão da coisa pública'.

A avaliação precisa ser entendida em sua totalidade considerando suas dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais e ideológicas.

Contudo, para que o monitoramento realize as ações com mais consistência é importante que ocorram articulações institucionais, tanto interna quanto externamente. No caso do Setor foi informado que na época os relatórios eram enviados ao CEAS e Planejamento, mas que não discutiam as situações, tanto das entidades como dos municípios. Havia dificuldades com o Departamento de Planejamento que entendia que a gerência de monitoramento não deveria monitorar as entidades governamentais e deveria estar sob a sua responsabilidade e não no Departamento de Gestão da Política de Assistência Social, pois não entendiam que tal gerência buscava adequar-se ao estabelecido na PNAS.

Ainda no que diz respeito às relações institucionais, foi informado que a relação entre o Departamento Informação e Monitoramento e o Conselho de Assistência Social foi qualificada. Para citar um exemplo, a Chefe do Departamento manifesta-se da seguinte forma:

Na última inserção do Plano de Ação no aplicativo do SUASWeb trabalhamos numa relação muito estreita com o CEAS, pois, o mesmo era responsável por parte da orientação dos pareceres, e nós pela execução física e financeira, foi uma experiência muito boa, sem contar que sendo este um ano de conferências estamos dando apoio ao CEAS nas orientações aos municípios e realização das

palestras, uma vez que o mesmo não dispõe de pessoal suficiente para atender aos 62 municípios do Estado

A principal função dos Conselhos é o controle social, desse modo, é imprescindível a sua articulação com o Monitoramento e Avaliação, tendo em vista o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados à sua implementação.

O próximo item abordará sobre os resultados mais expressíveis das ações da equipe de monitoramento e avaliação do extinto Setor e do atual Departamento.

3.2.4 - Resultado das ações de Monitoramento e Avaliação da SEAS

Os resultados das ações de Monitoramento e Avaliação servem, via de regra, como instrumento de melhoria da gestão. As informações produzidas pelo Monitoramento e Avaliação possibilitam não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas verificar se os resultados previstos estão sendo alcançados.

Desse modo, o gráfico 06 mostra os principais resultados que foram alcançados pela equipe de Monitoramento e Avaliação da SEAS:

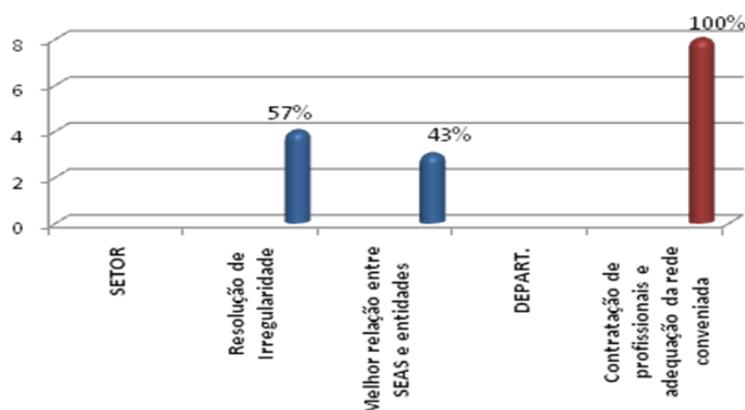


GRÁFICO 06: Resultados alcançados com Monitoramento e Avaliação.
Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

De acordo com Gráfico 06, 57% das técnicas do Setor alegaram que houve a resolução de irregularidades em instituições e municípios, e 43% relataram melhor relação entre SEAS e entidades. Quanto às técnicas do Departamento foi afirmado por unanimidade (100%) que com as visitas de Monitoramento e Avaliação as instituições visitadas contrataram mais profissionais e também houve a adequação da rede conveniada, principalmente daquelas que tinham dificuldades para se adequar aos critérios exigidos pelo SUAS, gerando, assim, impactos por produzirem melhorias nas ações socioassistenciais e mudança gerencial nas instituições.

Para a Gerente do Setor o resultado mais expressivo foi a resposta das entidades e municípios às orientações repassadas e, posteriormente, o reconhecimento em transformar a Gerência em Departamento.

Alves (2008, p.155) argumenta o seguinte a respeito da relação entre objetivos e resultados:

uma vez estabelecida a análise entre objetivos e resultados, deve-se considerar que nem todos os produtos de uma política revelam a sua eficácia, pois efetivamente não provocam as mudanças esperadas nas condições de vida da população, pelo menos de forma imediata. Nesse sentido, as mudanças provocadas mais a longo prazo pela ação de uma determinada política e outros condicionantes sócio-históricos, que poderiam significar os desdobramentos de resultados imediatos, somente serão verificadas através da avaliação de impacto, que se mostra mais complexa e abrangente para se conferir o desempenho de uma política pública.

Considera-se que as mudanças não são produtos isolados de um processo, sendo resultados de processos mais amplos. Assim, cumpre a análise de Roche (2002), uma vez que o mesmo assevera que para se medir os resultados efetivos de determinados programas ou projetos, é preciso indagar se os mesmos resultados teriam sido alcançados caso a intervenção não tivesse sido realizada, estabelecendo, portanto, uma relação de causalidade entre ações e resultados.

Nestes termos, torna-se importante a análise a respeito da efetividade das ações do atual Departamento de Monitoramento e Informação, destacamos as visitas realizadas no ano de 2008 nos municípios no âmbito do SUAS:

Nº	Município	Porte	Nível de Gestão	Calha
1	Atalaia do Norte	Pequeno I	Básica	Alto Solimões
2	Benjamim Constant	Pequeno II	Básica	Alto Solimões
3	Tabatinga	Pequeno II	Básica	Alto Solimões
4	Careiro da Várzea	Pequeno I	Básica	Rio Negro/ Solimões
5	Barcelos	Pequeno II	Básica	Rio Negro/ Solimões
6	Itapiranga	Pequeno II	Básica	Rio Negro/ Solimões
7	Caapiranga	Pequeno II	Inicial	Rio Negro/ Solimões
8	Coari	Médio	Plena	Rio Negro/ Solimões
9	Humaitá	Pequeno II	Básica	Rio Negro/ Solimões
10	Presidente Figueiredo	Pequeno II	Básica	Médio Amazonas
11	Manacapuru	Médio	Básica	Rio Negro/ Solimões

QUADRO 09: Visitas realizadas pelo Departamento de Monitoramento e Informação.

Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

No quadro 09 verifica-se que no ano de 2008 houve visitas em 11 (onze) municípios do Estado do Amazonas, sendo 3 municípios da calha do Alto Solimões, 7 do Rio Negro/Solimões e 1 do Médio Amazonas. Ressalta-se que os municípios de pequeno porte, como Atalaia do Norte, Itapiranga, Caapiranga, Careiro da Várzea, Tabatinga, Benjamim Constant, Barcelos, Humaitá e Presidente Figueiredo, apresentaram mais dificuldades para adequação do SUAS acerca das condições exigidas para se manterem habilitadas. Nesse sentido, foi de extrema importância o suporte técnico do Departamento de Monitoramento e Informação da SEAS, o qual atuou para reverter a situação. Os municípios de médio porte foram menos visitados por não apresentarem dificuldades quanto à gestão da Política de Assistência Social.

Entretanto, deve-se destacar que um dos objetivos do Departamento de Monitoramento e Informação é alcançar todas as calhas, chegando a um número maior de municípios, principalmente aqueles que ainda não tiveram acompanhamento com vistas a implementação do SUAS.

Ressalta-se que a Meta do Departamento é realizar o monitoramento e avaliação dos 62 municípios do Estado. Portanto, no ano de 2009 até o mês de Junho já foi superado o número de visitas realizadas no interior do Estado. Esses dados são fechados e divulgados apenas em Dezembro.

Durante os dois anos de funcionamento do Departamento foram realizadas 85 visitas na capital e 27 nos municípios por ano. Porém, ainda não foi construído um banco de dados.

É de grande importância a construção de um Banco de Dados no sistema de monitoramento e avaliação, tendo em vista que a avaliação só pode ser garantida e viabilizada pela informação. Assim, a estruturação de um Banco de dados é fundamental para um mínimo de factibilidade da avaliação.

Dentre os resultados das ações, o Departamento de Monitoramento e Informação implantou o Sistema de Informação que tem o objetivo de produzir informações qualificadas e sistematizadas, assim como prestar apoio técnico e tecnológico aos municípios para implantação dos sistemas municipais de monitoramento e avaliação.

O quadro 10 mostra as ações do Departamento Planejadas para execução durante o ano de 2009:

Ações	Atividades	Resultado	Meta
Elaborar procedimentos para socialização das informações produzidas pelo Departamento de Monitoramento e informação.	Exposição e diálogos acerca das visitas de monitoramento nos municípios.	Exposições e diálogos acerca das visitas de Monitoramento nos municípios.	Departamentos
	Propagar informações sobre as atribuições do Departamento de Monitoramento e Informação.	Definição das atribuições do Departamento de Monitoramento e Informação.	Departamentos
Construir e estruturar instrumentais de avaliação da gestão dos municípios e organizações governamentais e não governamentais na perspectiva do SUAS.	Elaborar instrumentais dos programas da rede socioassistencial dos municípios.	Instrumentais dos programas da rede socioassistencial dos municípios.	5 Programas
	Estruturar instrumentais de visitas às entidades não governamentais.	Instrumentais de visitas às entidades não-governamentais.	1 instrumental
Analisar e avaliar a efetividade dos programas, projetos e serviços assistenciais das entidades governamentais e não governamentais.	Visita <i>in loco</i> e acompanhamento da gestão dos municípios.	Relatórios de acompanhamento da gestão dos municípios.	26 municípios
	Visita <i>in loco</i> e acompanhamento das entidades governamentais.	Relatórios de acompanhamento das entidades governamentais.	16 entidades governamentais
	Visita <i>in loco</i> e acompanhamento das entidades não-governamentais.	Relatórios de acompanhamento das entidades não-governamentais.	64 entidades
Cumprir oficinas temáticas dentro do novo redimensionamento proposto, como capacitação continuada para a equipe técnica do Departamento de Monitoramento e informação.	Realizar as oficinas de acordo com o previsto no cronograma.	Oficinas Temáticas	14 técnicos

Implementar ações propostas do Plano Estadual 2008 em relação a capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e entidades envolvidas com a Política nacional de Assistência Social.	Promover palestras, reuniões, seminários e treinamentos.	Gestores, profissionais, conselheiros e entidades com conhecimentos aprimorados a respeito da Política Nacional de Assistência Social.	Gestores, profissionais, conselheiros e entidades
Dar suporte técnico e assessoria aos municípios.	Assessoria técnica aos municípios a respeito da Política de Assistência Social.	Adequação dos municípios à nova configuração da Assistência Social.	62 municípios

QUADRO 10: Planejamento de atividades para 2009 do Departamento.

Fonte: Plano de Trabalho do Departamento de Monitoramento e Informação.

O quadro 10 mostra as ações que estão sendo desenvolvidas pela equipe do Departamento no ano de 2009, isso demonstra um planejamento para a realização das atividades a serem cumpridas. O planejamento dos serviços assistenciais deve garantir a organização e a racionalidade das ações para assegurar o alcance das metas e dos objetivos determinados.

Verifica-se que dentre as ações no quadro 10 é importante ressaltar o oferecimento de capacitação para a equipe técnica, gestores, conselheiros e entidades, pois a melhoria na gestão do trabalho no âmbito do SUAS carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do Sistema.

A PNAS (2004, p.58) enfatiza a “Produção de informação e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaço e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis”.

Segundo a Chefe do Departamento a efetividade das ações durante os dois anos de funcionamento do Departamento de Monitoramento e Informação expressam-se principalmente nos seguintes fatores: nas “respostas” de entidades e municípios às orientações repassadas, mobilização de 100% dos municípios no preenchimento do Censo CRAS e Censo CREAS, três pesquisas em andamento, pesquisa concluída sobre o diagnóstico dos recursos tecnológicos, retroalimentação com a nova pesquisa sobre os recursos tecnológicos, implementação do plano de capacitação sobre o monitoramento, além do mapeamento do fluxo de monitoramento e da gestão da informação, entre outros.

A Chefe ainda afirma que:

Nas ações do monitoramento sempre há impactos. Os municípios e as entidades procuram o Departamento para solicitar informações, receber orientações, o que indica que o trabalho tem sido reconhecido. Cita, ainda, a ampliação da contratação de profissionais de nível superior nas instituições, a melhoria das instalações físicas, a ampliação das solicitações de apoio técnico, aumento do número de capacitações realizadas, procura pelos municípios a fim de receberem orientações acerca da política. Essas situações levam a crer que a equipe está fazendo a diferença, essa percepção vem das respostas tanto dos municípios quanto das entidades, a prova disso se deu no alcance de 96% dos municípios no preenchimento do Plano de Ação, esse resultado é fruto de toda a mobilização realizada.

A efetividade social é um critério de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos como sociais, da política pública. Desse modo, pode-se observar que o Departamento deu conta de certos resultados que geraram impactos, produzindo melhorias em diversas situações, o que demonstra desempenho da equipe e apoio da Instituição, pois sem um suporte e valorização do trabalho da equipe não seria possível obter a efetividade das ações.

3.2.5 Limites, Potencialidades, Avanços e Desafios

Conforme a Política Nacional de Assistência Social, as práticas de monitoramento e avaliação são aportes do novo sistema e precisam ser entendidas como ferramentas permanentes, comprometidas com os resultados da Política de Assistência Social ao longo de sua realização, em todo território nacional. Nesse sentido, o processo de Informação, Monitoramento e Avaliação vem sendo implementado no Estado do Amazonas de maneira gradativa, com avanços claramente identificados.

Para fundamentar a assertiva anterior, acredita-se ser procedente, nesse momento de implantação do sistema de monitoramento e avaliação, apresentar conteúdo para uma análise comparativa entre o antigo Setor e o Departamento no que refere às dificuldades, limites e potencialidades, a partir de visão das técnicas sujeitas da pesquisa:

	SETOR	DEPARTAMENTO
DIFICULDADES	- Transporte; - Insuficiência de computador; - Falta de Planejamento; - Falta de capacitação continuada.	- Não há dificuldades;
LIMITES	- Recurso Financeiro; - ONG`s que eram apadrinhadas.	- Não há limites;
POTENCIALIDADES	- Descobrimto de habilidades da equipe para assumir cargos de coordenação.	- Aperfeiçoamento e melhoria da prática por meio de capacitação continuada.

QUADRO 11: Dificuldades, Limites e Potencialidades.

Fonte: Pesquisa de campo/2009.

No quadro 11 fica explícito que a implementação do SUAS vem ocorrendo de forma gradativa na SEAS, o antigo Setor que iniciou os primeiros trabalhos de implantação do SUAS apresentou dificuldades e limites, enquanto o Departamento vivencia uma fase melhor da implantação do SUAS no âmbito do Estado, não apresentando dificuldades e limitações nas condições e gestão de trabalho.

A gerente do antigo setor elenca as dificuldades enfrentadas pela equipe:

- Transporte para o deslocamento das técnicas;
- Computadores insuficientes;
- Falta de comunicação com os municípios, sobretudo, no que diz respeito ao retorno das informações
- Alterações constantes no cronograma de atividades;
- Falta de um sistema informatizado de informações.

A mesma ainda afirma que:

Os limites consistem na consolidação do Sistema Único de Assistência pelo desconhecimento dos gestores, pois ainda é muito forte a presença de políticas de governo quando estão avançando para consolidar uma política de Estado. Por diversas vezes os interesses do SUAS entram em conflito com os interesses do Estado que deveria aderir ao pacto federativo e realmente cumprir com o que estabelece a Constituição Federal a respeito o sistema descentralizado e participativo.

Contrapor hoje um outro quadro da política de assistência social no Brasil significa considerar, além de um novo modelo de fazer política pública, reconstruir conhecimentos já acumulados em um esforço cotidiano, coletivo e participativo.

Na perspectiva de Boschetti (2005), a criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social, representa um avanço na trajetória de construção das políticas sociais no Brasil, e em especial da política de assistência social.

Pode-se afirmar que o Sistema Único de Assistência Social já se configura como uma realidade no Brasil e nos desafia atualmente a pensar e propor iniciativas e estratégias que o consolidem no caminho do fortalecimento da assistência social com essa característica de política pública de Estado.

Quanto à potencialidade a gerente do Setor informa o seguinte:

Na época a equipe conseguiu crescer, ganhar credibilidade e respeito em relação ao trabalho, mas foi desfeita, por várias razões, ou seja, 3 técnicas foram indicadas para assumirem a coordenação de projetos lançados pelo governo, 1 saiu para cursar o mestrado, 1 viajou para outro Estado, 1 assumiu uma subgerência de um equipamento social do Estado e apenas uma permaneceu na equipe, mas infelizmente foi a óbito em agosto de 2008. Então, devido a competência e potencialidade de cada uma, as profissionais do Setor seguiram outros caminhos.

Desse modo, o SUAS também tem o objetivo de conhecer os profissionais que atuam na assistência social, incentivando sua formação e capacitação, para o desenvolvimento de potencialidades para a consolidação da gestão do trabalho do SUAS.

A gestora do Departamento afirma sobre as potencialidades adquiridas:

Essa nova equipe colhe os frutos plantados pela equipe do antigo setor, pois quando a equipe do Departamento chegou, não havia mais o problema das diárias e as questões estruturais estavam praticamente resolvidas. Dessa maneira, foi mais fácil se debruçarem no estudo das configurações da Assistência Social e assimilar as funções do Departamento. A equipe tem se destacado proferindo palestras e prestando apoio técnico aos municípios, o que denota estarem passando por uma situação bem mais madura no Monitoramento. Vale destacar que essas potencialidades alcançadas são fruto de um processo histórico vivenciado tanto pela equipe antiga, quanto pela nova. Além disso, a equipe adquiriu confiança e respeito na instituição.

Na NOB/RH fica evidenciado que os investimentos nos trabalhadores no âmbito do SUAS influenciará na melhoria dos serviços, sendo um caminho prático e certo

para o avanço na implementação do SUAS.

O SUAS é uma grande conquista na direção da garantia dos direitos de seguridade social no Brasil e, agora, num momento crucial de formação de sua história, avança numa projeção que se coloca como fundamental para a próxima década.

Nesse sentido, buscou-se saber sobre os avanços e desafios do Setor e Departamento, o quadro a seguir é esclarecedor:

	SETOR	DEPARTAMENTO
AVANÇOS	-Experiência da equipe e conhecimento sobre o SUAS	-Mudança de Setor para Depto, autonomia da equipe e maior articulação com outros Departamentos
DESAFIOS	- Fazer acontecer o que rege a PNAS e SUAS; - A criação de um sistema de informação; - Monitorar capital e interior com uma equipe reduzida.	- Romper com a prática assistencialista das entidades; -Incorporação da PNAS pelas entidades; -Construção do processo automático do Sistema de Informação; -Construção da cultura de Monitoramento.

QUADRO 12: Avanços e Desafios.

Fonte: Pesquisa de Campo/2009.

As técnicas que trabalharam no Setor sinalizaram como avanços expressivos a experiência adquirida pela equipe que contribuiu na resolução de algumas dificuldades enfrentadas pelos municípios, principalmente quando a equipe passou a ter um maior conhecimento sobre o SUAS. As técnicas do Departamento afirmam que mudança de Setor para Departamento foi um grande avanço no âmbito da SEAS, assim como a autonomia da equipe e sua maior articulação com outros Departamentos que quase não ocorria.

A fala da gerente do Setor identifica alguns avanços e desafios:

houve o reconhecimento do trabalho realizado pela equipe, tanto que algumas técnicas saíram para assumir outros projetos, essas técnicas criaram uma identidade para o monitoramento que na época não tinha sua função definida, assim o maior desafio consistiu em distinguir monitoramento, avaliação e gestão da informação, além de consolidar o SUAS, fazendo com que os municípios realmente tenham o monitoramento como instrumento de gestão,

capaz de dar subsídios para tomada de decisões, para intervenção orientada por informação, ou seja, realmente aprimorar o sistema local de Assistência Social.

Quanto aos desafios uma técnica do setor sinaliza que:

Apreender a PNAS e o SUAS e executar o que rege a legislação é um grande desafio, assim como a criação do Sistema de Informação que ainda não existia, havia apenas planos para sua construção e também a equipe monitorava capital e interior apenas com sete técnicas, o que dificultava o avanço do trabalho.

Já as técnicas do Departamento convergem ao sinalizar que o desafio consiste em fazer com que as entidades rompam com a prática assistencialista e que executem o que rege a PNAS. Também sinalizaram como desafios a construção do processo automático do Sistema de Informação e da cultura de Monitoramento que as entidades e municípios ainda não têm, pensam que monitorar é fiscalizar.

Tavares (2005) assevera que o desafio posto no âmbito do SUAS, é no sentido de consolidar e promover o fortalecimento da assistência social, efetivando seu papel de política pública fixado pela Constituição a partir da organização de um sistema descentralizado e participativo. A trajetória histórica desta política, enraizada em práticas clientelistas, patrimonialistas e segmentadas que continuaram presentes no seu desenvolvimento pós Constituição e LOAS demonstra, porém, que dificuldades se colocaram e desencadearam constantes avaliações em relação ao seu papel e formas de operação, as quais levaram a um repensar da estrutura de seu funcionamento e da organização de financiamento praticados historicamente.

A esse respeito Carvalho (2000) afirma que o desafio caminha concomitante à necessidade da Política de Assistência Social consolidar-se, o que exige também densidade teórica, política e efetiva, além de profícua interlocução com as demais políticas públicas.

Desse modo, entende-se que o desafio maior encontra-se no estabelecimento de uma nova lógica de concepção, planejamento, e gestão dessa política pública. Assim, a chefe do Departamento sinaliza que além dos desafios também vem ocorrendo avanços no atual estágio de implementação do SUAS na SEAS, conforme afirma:

Avançamos bastante, conseguimos consolidar um fluxo para o Departamento, definimos o papel do monitoramento, criamos uma identidade, porém, uma das fragilidades que não podemos deixar citar diz respeito à descontinuidade das ações, visto que no ano de 2010 passaremos por mudança de governo e sem a realização de concurso público que assegure a presença e permanência de profissionais efetivos, assim a equipe teme que as conquistas, o processo de organização, a construção de identidade, entre outros se tornem estéreis dadas às condições precárias nas quais grande parte dos profissionais que atuam no campo da Assistência Social atravessam. Além de ser uma grande fragilidade esse também é um grande desafio, ou seja, organizar os serviços de tal maneira que mesmo sendo outros profissionais que assumam, consigam levar adiante o trabalho.

Contudo, frente às dificuldades, os limites e desafios que são próprios de uma construção, a Chefe do Departamento deixa algumas sugestões para melhoria das atividades e para o avanço da Assistência Social frente à PNAS:

- A ampliação do diálogo com as universidades, sinto uma distância muito grande entre a Instituição com as academias, acredito que a realização de pesquisas e diagnósticos constantes indicaria os pontos vulneráveis da gestão;
- A realização de concurso público, nós iniciamos um movimento aqui na SEAS, indicando a necessidade da ampliação do quadro de profissionais, visto que atualmente mais de 80% são técnicos de cargos comissionados ou contratados por Fundações, a falta de pessoas no quadro permanente submete os atores da assistência a um eterno recomeçar. Há um estudo para a realização do concurso para SEAS, mas ainda embrionário;
- Fortalecimento das funções de defesa social e institucional e vigilância sociassistencial a fim de esclarecer não apenas os usuários, mas toda a população acerca dos direitos socioassistenciais, ir para além dos muros da SEAS, ou seja, incentivo a realização de fóruns de discussão, audiências públicas, fóruns de participação popular, campanhas entre outros instrumentos para publicização da Política Nacional de Assistência Social – PNAS;
- Exercício efetivo do controle social, nesse aspecto entendo que o empoderamento da população parte do controle público das ações do Estado, para tanto, poderia ser criada uma escola de conselheiros, ou da própria Assistência Social, para conhecimento das funções e competências exercidas pelos agentes públicos.

Verifica-se que a criação de um Departamento de Monitoramento e Avaliação e a implementação de um Sistema de Informação na SEAS demonstra um grande avanço no âmbito da Assistência Social no Estado do Amazonas, principalmente devido às particularidades regionais, sendo necessário um olhar mais específico para a região Norte que tem grande parte de seus municípios cortados por rios, o que dificulta a realização do monitoramento e avaliação, e, conseqüentemente, também dificulta a implementação de sistemas de informação automatizados nos municípios.

Segundo Albuquerque (2007) a regionalização é uma importante diretriz trazida pelo SUAS. Compreende-se por regionalização a base territorial de planejamento, definida no âmbito estadual, de acordo com as características e estratégias de organização de cada estado na oferta de serviços de média e alta complexidade. A regionalização depende da disposição da adesão dos níveis subnacionais e de recursos financeiros, políticos e administrativos que funcionem como mecanismos de indução.

A esse respeito, pode-se sinalizar que o SUAS inserido em meio a desafios e adversidades e garantido a partir de uma construção coletiva, materializa-se cotidianamente em um movimento que comprova a possibilidade de superação dos limites institucionais e políticos historicamente definidos.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social para o Brasil requereu de vontade política e da luta de profissionais, gestores, técnicos, usuários e expressa na direção de um governo democrático e popular. Assim, a gestão participativa é caminho imprescindível para aprimorar o SUAS, sendo necessárias estratégias compartilhadas de monitoramento, avaliação e fiscalização.

3.3.6 Sistema de Informação da Assistência Social na SEAS.

O Sistema de Informação da SEAS funciona no Departamento de Monitoramento e Informação e tem como público-alvo os municípios e a SEAS. Objetiva assessorar os municípios na manutenção das bases de dados dos aplicativos da Rede SUAS, implementar e manter o Sistema Estadual de Monitoramento e Informação. O Sistema de Informação da SEAS conta com uma Gerencia e uma Subgerencia.

Quanto aos objetivos específicos o Plano de Trabalho do Sistema de Informação elenca os seguintes:

- Implantar o sistema automatizado de gestão da informação;

- Estabelecer canais formais e permanentes de comunicação entre o município e a SEAS;
- Prestar apoio técnico e tecnológico aos municípios para implantação dos sistemas municipais de monitoramento e avaliação a partir do diagnóstico realizado 2007/2008;
- Realizar viagens de avaliação técnica a municípios de acordo com os critérios levantados através do Diagnóstico de Recursos Tecnológicos e demais critérios estabelecidos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS;
- Cumprir oficinas temáticas dentro do novo redimensionamento proposto, como capacitação continuada para a equipe técnica do Departamento com ênfase na função de vigilância socioassistencial;
- Dar suporte aos municípios quanto ao preenchimento do plano de ação, demonstrativo de execução físico-financeiro, CENSOS CRAS/CREAS ou ainda o preenchimento de aplicativos os quais exijam a utilização da Rede SUAS ou demais ferramentas informatizadas;
- Produzir relatórios parciais e finais a respeito do processo de gestão da informação, monitoramento e avaliação.

O sistema de informação que é composto pela gerente e subgerente vem alcançando alguns objetivos como: a comunicação entre os Municípios e a SEAS, realização de viagens técnicas, suporte aos municípios quanto ao preenchimento do Plano de Ação e a produção de relatórios parciais e finais.

Segundo Tapajós (2007), a gestão da informação do SUAS vem sendo desenvolvida para compor a associação entre a gestão estratégica da política e as tecnologias da informação, procurando selecionar a informação relevante para a definição dos melhores processos, para a agilização de procedimentos e fluxos e facilitando, por sua vez, a tomada de decisões e o controle público e social de toda a operação que envolve a política.

Nesses termos, Rodrigues (2005) assevera que:

A necessidade de tratar informações geradas pelas políticas, requer a estruturação formal de uma atividade de gestão que dê apoio e atenda às diversas demandas por informações estratégicas. Isso exige a criação de instrumentos de gestão da informação que auxiliem no acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas sociais.

Neste contexto a SEAS, por meio do Departamento de Monitoramento e Informação, estabeleceu em seu Plano de Ação 2008 a elaboração de

procedimentos para a sistematização e socialização das informações para a construção do Sistema Estadual de Informação. As atividades propostas para realizar estas estratégias foram: estudo da viabilidade tecnológica, através da aplicação de um instrumental para levantamento de dados a respeito dos recursos tecnológicos, diagnóstico da viabilidade tecnológica dos municípios e a elaboração de estratégias para a implantação do sistema.

Para tanto, a identificação e reconhecimento das tecnologias e ferramentas utilizadas nos municípios se fez precípua. Nesse sentido, o Departamento construiu um instrumental de pesquisa visando traçar o perfil dos municípios, pois a principal vantagem proporcionada pela tecnologia aos sistemas de informação é a capacidade de processar um gigantesco número de dados simultaneamente, tornando a disponibilização das informações demandadas praticamente on-line.

Desta forma, iniciou-se a primeira etapa da construção do Sistema Estadual de Informação com o levantamento dos recursos tecnológicos e informacionais possuídos pelas Secretárias Municipais de Assistência Social. Para tanto, foi enviado um ofício por malote informando acerca da necessidade de preenchimento do documento pelos municípios bem como o envio eletrônico deste instrumental.

Contudo, a Gerente do Sistema de Informação sinalizou que estão realizando o processo de retroalimentação no que diz respeito às situações dos municípios. Também prestam assessorias aos municípios no preenchimento do Plano de Ação e Demonstrativo Financeiro e a finalização dos mesmos, que acontece geralmente no primeiro trimestre do ano.

Quanto à infra-estrutura da Gerência do Sistema de Informação a gerente informa que:

Embora ainda precisarmos de mais computadores e espaço físico, este Departamento teve um salto muito grande de melhoria de sua estrutura, que agora conta com 6 computadores e internet rápida em três destas máquinas.

Tanto a gerente como a subgerente afirmam que não estão sentindo dificuldades no que diz respeito aos equipamentos e materiais existentes, estando em boa

quantidade e adequação para realização das atividades diárias. Informam, ainda, que para a implementação do Sistema de Informação automatizado foi destinado o valor global de R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais).

A equipe técnica do Sistema de Informação é composta atualmente por uma Gerente de Regulação do Sistema de Informação do SUAS, formada em Administração, e por uma Sub-gerente de Apoio Técnico do Sistema SUAS, o qual cursa o Nível Superior em Sistema de Informação. As mesmas alegam que sentem a necessidade de um profissional na área de Estatística, mas mesmo sem esse profissional conseguem realizar e analisar as pesquisas de maneira satisfatória, conforme sinaliza a fala a seguir:

Sentimos a necessidade de um estatístico, seria mais proveitoso o trabalho, mas enquanto não tem, conseguimos realizar o trabalho de sistematização de informação e dados de forma satisfatória (Subgerente).

A construção de informação e de um sistema de informação qualificados, significa a possibilidade de a informação quando bem tratada e assimilada, torna-se forte componente de produção de conhecimento.

Tapajós (2005) evidencia que:

A gestão da informação opera com dados e fluxos de informação do SUAS com uma clara definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados, obedecendo a um padrão nacional e eletrônico definido no âmbito da assistência social.

A informação e sua gestão, por meio de ferramentas tecnológicas, é concebida como uma mediação lógica e indispensável na ação decisória e, portanto, estratégica no contexto da política.

Todavia, uma premissa fundamental para que se possa conceber um sistema de informação é pensar em informação como um direito do cidadão, sendo também

informação um esteio para a gestão e para a realização da atividade socioassistencial.

Verificou-se que há necessidade de capacitação específica para área da gestão do sistema de informação na SEAS, tendo em vista que a tecnologia da informação é fator decisivo por meio da qual a administração da informação pode e deve contribuir com as organizações. A fala a seguir elucida que:

Raramente participamos de capacitação, mas para nos aprimorarmos realizamos estudos em grupo junto às técnicas do Departamento (Subgerente).

O desenvolvimento de um sistema de informação requer de profissionais capacitados de forma continuada para atender os requisitos do novo modelo de gestão.

De acordo com Júnior e Lima (2005), as atividades relacionadas à Tecnologia da Informação configuram hoje fatores decisivos por meio das quais a administração da informação e da informática pode e deve contribuir com as organizações, tendo como meta agilizar seus processos e acompanhar suas ações.

No que tange aos resultados alcançados pela equipe no trabalho realizado com o Sistema de Informação, a gerente afirma que:

Embora ainda estejamos no processo de implantação do Sistema Estadual de Informação, nós já realizamos uma pesquisa de Viabilidade Tecnológica com os municípios para verificar a situação dos equipamentos e estrutura de internet para implantação do nosso sistema informatizado (Gerente).

Já atendemos alguns objetivos propostos como vistas técnicas aos municípios, suporte ao preenchimento do plano de ação dos municípios e uma melhor interação entre os municípios e a SEAS. (Subgerente).

Para a Gerente do Sistema de Informação é através da implantação e manutenção de um Sistema de Informação bem estruturado que a Assistência Social poderá obter suporte aos seus atores sobre a execução da Política de

Assistência Social no âmbito do SUAS.

A esse respeito Tapajós (2007, p. 71) afirma que:

A gestão da informação é um dos instrumentos identificados como imprescindíveis para construção e consolidação de um sistema descentralizado e participativo nos moldes de um sistema único e unificador da Política de Assistência Social em todo território nacional.

A gestão da informação, através da sua relação com as ferramentas tecnológicas e operação de direitos sociais, torna-se um produtivo componente para a definição do conteúdo das políticas sociais e para o monitoramento e a avaliação.

No que tange às dificuldades para operacionalização do sistema de informação, a gerente alega que o projeto do Sistema de Informação do SUAS Amazonas foi aprovado pela Comissão Intergestora Bipartite - CIB e pelo Conselho Estadual da Assistência Social, no entanto ficou parado por falta de recursos, o que dificulta o avanço do sistema de informação estadual.

Nesse contexto Tapajós (2007) sinaliza que o sistema de informação precisa ser considerado como estratégico e ser priorizado no âmbito da gestão, com recursos financeiros e técnicos oriundos das três esferas de governo.

Para a construção e consolidação do sistema de informação, o mesmo deve integrar a agenda estratégica do Estado, o qual deve dar suporte à realização das atividades, pois a gestão da informação, por meio da integração entre ferramentas tecnológicas e operação de direitos sociais, viabiliza a definição de conteúdos das políticas sociais, do Monitoramento e Avaliação da oferta e da demanda dos serviços públicos essenciais como os de Assistência Social.

A gerência do Sistema de Informação também enfrenta alguns limites que são colocadas pela gerente, conforme sinalizado a seguir:

Algumas situações relacionadas aos processos informatizados tiveram alguns embargos no que diz respeito ao entendimento dos gestores acerca de sistemas, então nos sentimos limitados, pois este sistema dá apoio à tomada de decisões, mas alguns entendem que o sistema automatizado está relacionado com as questões gerenciais e não devem adentrar nas questões de tomadas de decisões.

O sistema de informação também deve ser visto como prioridade, pois é um suporte para o monitoramento e avaliação, mas acaba sendo limitado devido a falta de entendimento de alguns setores (Subgerente)

A informação e sua gestão, por meio de ferramentas tecnológicas, devem ser concebidas como uma mediação lógica e indispensável na ação decisória e, portanto, estratégica no contexto da política. Desse modo, devem-se reconhecer as novas e amplas possibilidades de conjugação da tecnologia da Informação com o campo da gestão pública o que aponta para a implantação do direito social e do seu reconhecimento como dever do Estado.

Quanto aos avanços a gerente informa que conseguiram mapear o fluxo de trabalho do sistema de informação, além de concluir a pesquisa dos recursos tecnológicos e adaptar o processo de retroalimentação.

O Sistema de Informação da Assistência Social da SEAS ainda está sendo implementado, o sistema automatizado ainda está em processo de estruturação e a equipe de operação ainda é muito reduzida, conta apenas com a gerente e uma subgerente, o que dificulta o avanço deste Sistema no âmbito da SEAS. Dentre as atividades da Gerência de Informação, a mesma encontra-se na base de suporte, estendendo apoio técnico aos municípios, além de organizar a produção, o armazenamento, o processamento dos dados e da informação, dando suporte ao monitoramento e avaliação das ações socioassistenciais.

Propor a informação como um componente do processo de gestão e controle social das políticas gera a necessidade de pensar os parâmetros de sua realização, visto que deve também provocar o repensar das práticas e, a partir daí, auxiliar nos processos de alteração e favorecimento do SUAS.

Nesse sentido, a gerente e subgerente emitem algumas sugestões para melhoria do Sistema de Informação no âmbito da SEAS:

- Articulação com as universidades para apoio, discussão e novas propostas;
 - Formação de núcleos de estudo sobre tecnologia da informação, sobretudo, na área social;
 - Capacitação dos profissionais na área. (Gerente).
-
- Formação de uma equipe para o sistema de informação;
 - Capacitação específica sobre o sistema de informação;
 - Capacitação para todos os setores da SEAS sobre Monitoramento, Avaliação e Informação, pois todos os setores os têm como suporte. (Subgerente).

A gestão da informação do Sistema Estadual no Sistema Único de Assistência Social apresenta sua importância para todos os atores da Assistência Social, pois possibilitará aos mesmos o conhecimento das situações relacionadas aos seus Sistemas Municipais de Assistência Social e a tomada de decisões, além da realização de intervenções mais qualificadas no âmbito da Assistência Social. Enfim, possibilitará, sobretudo, a democratização das informações para os usuários da Assistência, com a divulgação dos dados da população quanto ao seu empoderamento e alcance de meios para garantir sua autonomia.

Para que o sistema de informação avance e ganhe consistência é necessário respeitar as especificidades regionais e locais, havendo trânsito da informação em todos os níveis gerenciais (técnicos, gerentes e gestores) para que ocorra, assim, a conjugação da Tecnologia da Informação e da política pública de Assistência Social.

Por fim, neste estudo buscou-se realizar uma análise sobre a efetividade do sistema de Informação, monitoramento e avaliação da assistência social no âmbito da SEAS, Haja vista, que até o momento ainda não havia sido realizado nenhuma pesquisa sobre monitoramento e avaliação no Amazonas. Pois, o sistema de informação e monitoramento e avaliação estão em seu processo de implementação. Contudo, já podemos notar que estamos vivenciando um momento de rupturas com práticas tradicionais e implementando um novo modelo que viabiliza direitos.

Na PNAS (2004) fica claro que a formulação e implantação do sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação são providências urgentes e ferramenta essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da PNAS.

Desse modo, verificou-se que na comparação entre Setor e Departamento houve avanços significativos nas condições e gestão de trabalho, além de resultados da equipe de Monitoramento e Avaliação. Contudo, observou-se também que o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação no Estado do Amazonas precisa ganhar mais visibilidade e credibilidades, além de ser divulgado, para que todos possam ver a importância deste sistema no que tange a transparência e melhoria das ações socioassistenciais.

As ações do SUAS estão avançando de uma forma muito vigorosa, sinalizando que será um marco histórico no campo das políticas sociais no Brasil, por que estabelece uma relação direta entre o governo federal, os governos estaduais e municipais, consolidando o pacto federativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) configura-se como um grande avanço para as políticas sociais no Brasil e, em especial, para política de assistência social. Regulamentada como direito social, tardiamente, pela Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, e inserida na Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social, a assistência social expressa os paradoxos e as dificuldades de se garantir e consolidar direitos no Brasil.

O SUAS fortalece os instrumentos centrais de gestão estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social, como o Plano de Assistência Social, que passa a ter papel determinante no planejamento local, assim como na definição, classificação e ordenamento dos serviços nas proteções básica e especial. O SUAS também resgata e enfrenta desafios importantes para a consolidação da política de assistência social, a exemplo do estabelecimento de normas regulatórias nacionais que instituem a assistência social como política de Estado, o que a torna menos permeável aos interesses clientelistas.

Ao completar cinco anos em 2009, pode-se afirmar que o SUAS é um Sistema que já se configura como uma realidade em nosso país e nos desafia atualmente a pensar e propor iniciativas e estratégias que o consolidem no caminho do fortalecimento da assistência social, com a característica de política pública de Estado.

É hora de discutir o papel do Estado na provisão dessa política, a participação da sociedade no cumprimento de suas funções e o envolvimento dos usuários na proposição e avaliação das necessárias ações oferecidas, uma vez que a proposta do SUAS busca fortalecer a relação entre os órgãos gestores, os conselhos, a

sociedade civil e os usuários na gestão, no controle e no financiamento, num novo ordenamento que realmente possibilite a efetividade e transparência no desenvolvimento dessa política.

Contudo, apesar do monitoramento e avaliação serem de extrema importância para a efetividade de transparência, identificou-se que os processos de avaliação da política de assistência social têm sido estranhos à população usuária da política, à grande maioria dos conselheiros e gestores dos programas, pois tradicionalmente vêm demarcando ações burocratizadas e tecnicistas.

Por meio da pesquisa realizada na Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania – SEAS observou-se que o monitoramento e a avaliação ainda têm sido reduzidos às atividades normatizadas e técnico-burocráticas para o controle das ações sob o viés operacional, privilegiando o quantitativo. Assim, a preocupação com a visibilidade de resultados quantitativos e imediatos pode anular as possibilidades de mudanças a serem efetivadas.

A preocupação com o quantitativo é notório tanto no antigo Setor como no atual Departamento. Ambos vivenciaram processos históricos diferentes, pois o Setor foi criado nos primeiros anos de implementação do SUAS, sendo a primeira experiência de Monitoramento e Avaliação na SEAS. A falta de experiência e o pouco embasamento teórico sobre o SUAS levaram a equipe a enfrentar várias dificuldades e limites, principalmente na esfera institucional. Contudo, a equipe do setor efetivou avanços e enfrentou desafios, os quais foram cruciais para a construção do Departamento de Informação e Monitoramento.

O Departamento de Informação e Monitoramento da SEAS, criado em 2007 com a extinção do Setor, vem apresentando avanços nas condições e gestão de trabalho e nos resultados do processo de trabalho, no âmbito do SUAS. Porém, observou-se que em seu Plano de Trabalho algumas situações ainda se encontram ao Plano de Trabalho do antigo Setor, levando-nos à avaliação de que o Plano de Trabalho do Departamento precisa ser revisto para adaptar-se à nova realidade.

A criação de uma Gerência de Informação para dar suporte ao Monitoramento e Avaliação foi um dos grandes avanços no âmbito da SEAS, pois possibilitou a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social, em direção à estruturação de um sistema de informação com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania.

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 território nacional (PNAS/2004).

Um SUAS cada vez mais democrático requer inclusão social, participação da sociedade, desconcentração do poder e melhoria nos instrumentos de gestão. Remete à mobilização de sujeitos sociais e sua participação nas decisões que dizem respeito aos mecanismos de desenvolvimento econômico e social nos territórios e que repercutem na autonomia e cidadania de seus usuários.

O SUAS é uma grande conquista na direção da garantia dos direitos de seguridade social no Brasil e, agora, num momento crucial de formação de sua história, avança numa projeção que se coloca como fundamental para a próxima década.

Desse modo, o Sistema de informação, monitoramento e avaliação considerados providências urgentes e ferramentas necessárias, necessitam ser priorizado como um setor estratégico de gestão, pois possibilita a transparência dos recursos e melhoria dos programas, projetos, serviços socioassistenciais e instituições.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José & **ANDER-EGG**, Ezequiel. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. Petrópolis, Vozes, 1994.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Assistência Social – história, análise crítica e avaliação*. Curitiba: Juruá, 2008.

ALVES, José Manoel Pires. Política Nacional de Assistência Social: um olhar sobre a política de recursos humanos. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – n.2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. Um Sistema Único de Assistência Social para o Brasil. A gestão da Informação em Assistência Social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2007.

ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais*. *Educ. Soc.*, Sept. 2002, vol.23, no.80, p.25-48. ISSN 0101-7330.

_____ Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. *Avaliação de Políticas Sociais. Uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 2006.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O Debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. IN MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.) *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Eras Editora, 1999 (Séries Núcleos de Pesquisa; 1).

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação Participativa de Programas Sociais*. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BATTINI, Odária [et alli]. *Assistência Social, Controle e Financiamento*. IN: *Ser Social*. Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Nº.7, Brasília, 2000.

BELLONI, Isaura. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas. Uma experiência em educação profissional*. 3 ed. – São Paulo, Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. As reformas na política de Assistência Social. Da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e privado. IN: *Universidade e Sociedade*. Nº 22. Ano XI. Brasília (DF): ANDES, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*, 2ª edição. Atualizada e ampliada. Brasília, GESST/Unb, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade Social. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – n.2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas Emendas*

Constitucionais N. 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão N. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, versão final. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, julho de 2005.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro de 2004.

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de Programas e Projetos Sociais. In: Caderno de Políticas Sociais, série documentos para discussão, n. 10, outubro de 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de. *Gestão Social: Alguns apontamentos para o Debate.* In: Gestão Social uma questão em debate. São Paulo: Educac; IEE-PUCSP, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de. *A priorização da família na agenda da política social.* In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug (org). 6º ed.- São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2004.

CASTELL, Manuel. A Sociedade em Rede - A Era da Informação -. São Paulo, Cortez, 1999.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*, 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2000.

CUNHA, Rosani Evangelista da. *O financiamento de políticas sociais no Brasil.* In: Capacitação em Serviço Social/Programa de Capacitação Continuada de Assistentes Sociais – Módulo 3, Ano:2000.

_____ *O financiamento da assistência social na teoria e na prática.* In: Revista inscrita, CFESS, Brasília, Ano: 1998.

CUNHA, Maria Heliana C.M. *Planejamento familiar enquanto política pública: Uma conexão com a realidade de famílias empobrecidas.* In: CASTRO, Eduardo; ROSA, Narim (orgs). Saúde, Trabalho e Meio ambiente: Políticas Públicas na Amazônia. Belém: NAEA, 2002.

MINAYO, Marília Cecília de Souza Minayo (Organizadora): Teoria, método e Criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

DRAIBE, Sônia. *A política social no período FHC e o sistema de proteção social.* Tempo soc., Nov. 2003, vol.15, no.2, p.63-101. ISSN 0103-2070.

_____ *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.* In: BARRERA, Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE, PUC – SP, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Costa. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova. São Paulo, Cedec, 1991.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e política de Renda Mínima*. São Paulo, Cortez, 2001.

FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas Técnicas para o trabalho Científico*, 2002.

GOMES, Ana Lúcia. *Os Conselhos de Política e de Direitos*. in: Capacitação em Serviço Social e Política Pública. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 3/CFESS/ABEPSS/CEAD/NED-UnB. Brasília. Ano 2000.

_____. *A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor*. In: revista Serviço Social e Sociedade, 61, São Paulo, 1999.

GOMES, Maria de Fatima C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: Avaliação de Políticas Sociais e programas, Teoria e Prática. São Paulo, 2001.

GONDIM, L.M.P. Pesquisa em Ciências Sociais. Fortaleza: UFC Edições, 1999.

JANNUZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil – conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2004.

JUNIOR, Gilvan Coelho; LIMA, César Lúcio de. Rede Suas: O Sistema de Informação do SUAS. A gestão da Informação em Assistência Social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2007.

LIMA, Angela Maria de Lourdes Dayrell de. *A Descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social*. In: Serviço Social e Sociedade, nº73 – Ano XXIV – Março - 2003.

LOAS - *Lei Orgânica da Assistência Social*, Projeto de Lei Nº8.742 de 7 de Dezembro de 1993.

LOPES, Márcia Helene Carvalho. O Tempo do SUAS. In: Serviço Social e Sociedade, nº87 – Ano XXVII – Setembro - 2006.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e Classe Social*. in: *Cidadania, classe social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MDS, Caderno de Estudo Desenvolvimento Social em Debate – n. 2, Suplemento- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. ISSN 977180807504-0.

MDS, o Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. UNESCO, 2006.

MDS, Portaria 329. Política de Monitoramento e Avaliação, de 13.10.2006.

MOTA, Ana Elizabete. O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2 – Ed. Ver. Ampl. – São Paulo: Coetex, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; Souza, Edinilsa Ramos de (Orgs). “Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais”. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2007.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. *Cultura Política e Assistência Social. Uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

PAIVA, Beatriz Augusta de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da Seguridade Social em Debate. In: Serviço Social e Sociedade, Ano XXVII, n. 87 – Setembro 2006.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. *Metodologia da Pesquisa: Abordagem teórico-prática*. São Paulo: Papirus, 2000.

PNAS, Política Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.

PEREIRA, Potyara. *Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social*. In: Serviço Social Sociedade, Ano XXV, março de 2004, nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. São Paulo Perspec., Apr./June 2004, vol.18, no.2, p.3-16. ISSN 0102-8839.

PRATES, Jane Cruz. Planejamento da Pesquisa Social. *Temporalis* _ Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 4, n. 07, Porto Alegre: ABEPSS, 2004.

RICO, E.M (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

SCHONS, Selma Maria. *Assistência Social entre a “ordem e a desordem”: Mistificação dos direitos sociais e da cidadania*. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Maria Ozanira de Silva e Silva. *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos*. In: Avaliação de política e programas sociais. São Paulo, 2001.

_____ *Avaliação das políticas sociais: concepções e modelos analíticos*. Serviço Social e Sociedade, n.53, São Paulo. Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____ *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras, uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____ *Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social*. Serviço Social e Sociedade, Ano XXV, março de 2004, nº. 78. São Paulo: Cortez, 2004.

_____ *Desafios para Consolidação do SUAS – Plano 10*. CNAS, 2005.

_____ *A Menina Loas, um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 2005.

_____ O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Serviço Social e Sociedade, Ano XXVII, n. 87 – Setembro 2006.

SEAS – Secretaria de Estado da Assistência Social, 2008.

STEIN, Rosa Helena. *Implementação das Políticas Sociais e descentralização político-administrativa*. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 3/CFESS/ABEPSS/CEAD/NED-UnB. Ano: 2000.

SOARES, Fábio veras. *O assistencialismo e o Bolsa Família*. In: Correio Brasiliense, 2006.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. In: Serviço Social e Sociedade, Ano XXVII, n. 87 – Setembro 2006.

TAPAJÓS, Luziele. A gestão da Informação em Assistência Social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2007.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento e os fundos de Assistência Social no SUAS . In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n.2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. As Ambigüidades da Assistência Social após dez anos de LOAS. Serviço Social e Sociedade, Ano XXV, março de 2004, nº. 78. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Gestão do SUAS e funcionamento do CRAS. In: ENPESS, PROCAD PUCSP, 2008.

WORTHEN, Blaine R.; **SANDERS** James R.; **FITZPATRICK**, Jody L. Avaliação de Programas Sociais: concepções e práticas. Editora Gente, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES, POTENCIALIDADES E DESAFIOS.

FORMULÁRIO SEMI-ABERTO PARA APLICAÇÃO JUNTO A GERENTE DO ANTIGO SETOR DE ACOMPANHAMENTO, INFORMAÇÃO E AVALIAÇÃO E A CHEFA DO DEPARTAMENTO MONITORAMENTO E INFORMAÇÃO.

PESQUISADORA: Dayana Cury Rolim

LOCAL DA PESQUISA: SEAS

DATA DA ENTREVISTA: _____

Entrevistado (a): Gerente () Chefe ()

I- PERFIL DO ENTREVISTADO (a):

1.1 - Sexo: _____

1.2 - Profissão: _____

1.3 - Tempo de formação: _____

1.4 - Função atual: _____

1.5 - Tempo na função: _____

1.6 - Cargo (s) anterior (es) exercido na SEAS: _____

1.7 - Total de tempo na SEAS: _____

II- CARACTERIZAÇÃO DO ANTIGO SETOR E DEPARTAMENTO:

2.1 - Nome do antigo Setor ou Departamento: _____

2.2 - Público alvo: _____

2.3 - Objetivos e Metas do setor/Departamento: _____

2.4 - Funções e atribuições da equipe técnica:

.....

.....

2.5 - Requisitos Técnicos para integrar a equipe:

.....

.....

III – INFRA-ESTRUTURA DO ANTIGO SETOR E DEPARTAMENTO (Condições de Trabalho 01).

3.1 – Comente sobre a estrutura das instalações físicas em termos de tamanho, adequação, ambiência e se está (estava) compatível aos serviços executados.

Regular () Bom () Ótimo ()

Comente:.....

3.2 – Qualidade, adequação e suficiência dos equipamentos e materiais existentes:

Regular () Bom () Ótimo ()

Comente:.....

Citar os equipamentos existentes:

Quantidade Total	Equipamento/ bem móvel

3.3 - Comente sobre os recursos financeiros (Suficiência e Planejamento, distribuição dos recursos por ação demanda)

Comente:.....

3.4 – Há suficiência de Transporte para visitas na capital e no interior? Comente:

.....

3.5 - Os transportes são adequados e seguros para realização das visitas? Comente:

Qualificação Interna/externa:

4.5- São oferecidas e realizadas capacitações para a equipe técnica? Quais os tipos, qual a periodicidade e os resultados da capacitação?

.....

4.6 - Qual o número de Capacitação de Monitoramento e Avaliação que a equipe técnica participou?

.....

4.7 - A equipe técnica de Monitoramento e Avaliação da SEAS realiza (realizou) capacitação externa de gestores, profissionais, conselheiros e entidades envolvidos com a PNAS?

.....

4.8 - Quais são as áreas temáticas da capacitação interna (para equipe da SEAS) e externa (oferecida pela equipe da SEAS)?

.....

4.9 - A qualificação dos profissionais é adequada aos tipos de serviços oferecidos (profissionais treinados para desenvolver as atividades)?

SIM () NÃO () PARCIALMENTE () Comente:

.....

4.10 - São (eram) realizados estudos no âmbito do Setor/Departamento? Qual a frequência e resultados do estudo?

.....

Condução Metodológica:

4.11 - Ocorre (ocorria) o planejamento das atividades do Setor/Departamento? Como é realizado e qual a periodicidade?

.....

4.12 - Quais são (eram) os critérios de avaliação utilizados no Setor/Departamento?

.....

4.13 - Quais são (eram) os critérios de visitas Setor/Departamento?

.....

4.14 - Qual a periodicidade das visitas?

.....

4.15 - Foram definidos os indicadores de Monitoramento e Avaliação do setor/departamento? Comente:

.....

4.16 - Há (houve) a construção de diagnóstico em relação à realidade dos municípios, instituições, programas e projetos monitorados e avaliados?

SIM () NÃO ()

Comente:

.....

4.17 - Ocorre (ocorria) o registro das ações (visitas, demandas, atendimento, elaboração de relatórios, encaminhamentos etc.) ?

.....

4.18 - Ocorre devolução de informação ou sugestões aos municípios e instituições visitados? Se sim, de que forma?

.....

4.19 - Quais são (eram) as formas de Avaliação (antes, durante, depois) adotadas pela equipe técnica?.....

.....

4.20 - Como acontece (aconteciam) o monitoramento e avaliação dos programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social do setor/departamento no município e na capital e qual a metodologia utilizada (agendamento, entrevista, acompanhamento...)?

4.21 - Quais foram as alterações notáveis com a extinção do antigo setor de Acompanhamento, Informação e Avaliação?

.....

Relações Inter e Extra-institucionais:

4.22 - Ocorre (ocorria) articulação institucional (no âmbito da SEAS com os demais setores)?

.....

4.23 - Há (havia) relação do Setor/Departamento com o Conselho de Assistência Social e setores da sociedade civil, tendo em vista o controle social?

SIM () NÃO ()

Comente:

.....

Como os demais Setores/Departamentos da SEAS vêem o SUAS?

V – RESULTADO

Efetividade:

5.1 - Quantidade de visitas (Programas, Projetos, Serviços, Instituições, Entidades), na **capital** por ano:

.....

5.2 - Quantidade de visitas (Programas, Projetos, Serviços, Instituições, Entidades) nos **municípios** por ano:

.....

5.3 - Há (houve) a construção de um banco de dados? SIM () NÃO ()

5.4 - Pontue as dificuldades enfrentadas?

.....
.....

5.5 - Quais são os Limites impostos (institucionais/políticos, administrativos etc.);

.....
.....

5.6 - Quais as potencialidades adquiridas pela equipe?

.....
.....

5.7 - Comente sobre os avanços, as fragilidades e desafios enfrentados pela equipe?

.....
.....

5.8 - Quais os resultados alcançados no antigo Setor/atual Departamento?

.....
.....

5.9 - Comente sobre a efetividade das ações e se houve impactos?

.....
.....

5.10 - Quais sugestões você daria para a melhoria das atividades desenvolvidas e para o avanço da assistência social frente à PNAS?

.....
.....

APÊNDICE B**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES, POTENCIALIDADES E DESAFIOS.**

FORMULÁRIO SEMI-ABERTO PARA APLICAÇÃO JUNTO A GERENTE E SUBGERENTE DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E INFORMAÇÃO.

PESQUISADORA: Dayana Cury Rolim

LOCAL DA PESQUISA: SEAS

DATA DA ENTREVISTA: _____

ENTREVISTADO: GERENTE () SUBGERENTE ()

I- PERFIL DO ENTREVISTADO:

- 1.1 - Sexo: _____
- 1.2 - Profissão: _____
- 1.3 - Tempo de formação: _____
- 1.4 - Função atual: _____
- 1.5 - Tempo na função: _____
- 1.6 - Cargo (s) anterior (es) exercido na instituição: _____
- 1.7 - Total de tempo na instituição: _____

II- CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO:

- 2.1- Local onde funciona o sistema de informação: _____
- 2.2 - Área de atuação: _____
- 2.3 - Público alvo: _____
- 2.4 - Tempo de funcionamento do Sistema de Informação: _____
- 2.5 - Objetivos e metas do Sistema de Informação:
- 2.6 - Equipe Técnica: _____

- 2.7 - Funções e atribuições da equipe técnica:

2.8 - Como funciona o Sistema de Informação e sua relação com o Monitoramento e Avaliação?

.....
.....

- Qual a metodologia de trabalho da equipe técnica?

.....
.....

2.10 - Ocorre o planejamento das atividades da Gerência do Sistema de Informação? Como é realizado e qual a periodicidade?

.....
.....

III – INFRA-ESTRUTURA

3.1 – Comente sobre a estrutura das instalações físicas em termos de tamanho, adequação, ambiência e se está compatível aos serviços executados.

Regular () Bom () Ótimo ()

Comente:.....
.....

3.2 – Qualidade, adequação e suficiência dos equipamentos e materiais existentes:

Regular () Bom () Ótimo ()

Comente:.....
.....
.....

3.3 - Comente sobre os recursos financeiros (Suficiência e Planejamento, distribuição dos recursos por ação demanda)

Comente:.....
.....

3.4 – Comente sobre os recursos humanos (suficiência, profissionais por área):

3.5 – Qualidade do Transporte:

Regular () Bom () Ótimo ()

Comente:

.....

.....

IV - GESTÃO DO TRABALHO (Condições de trabalho 02)**Remuneração/regime de trabalho:**

4.1 - Qual a carga horária semanal da equipe técnica?

.....

.....

4.2 - Qual a remuneração da equipe técnica?

.....

.....

.....

4.3 - Regime de trabalho?

CLT () Cargo Comissionado () estatutário ()

Comente sobre os recursos humanos (suficiência, profissionais por área):

.....

.....

4.4 - Especifique os profissionais por função, quantidade e formação:

Função	Quantidade de profissionais	Formação

Qualificação Interna/externa:

4.5 - São oferecidas e realizadas capacitações para a equipe técnica? Quais os tipos, qual a periodicidade e os resultados da capacitação?

.....

4.6 - Qual o número de Capacitação que a equipe técnica participou?

.....

4.7 - A equipe técnica realizou capacitação de externas de gestores, profissionais, conselheiros e entidades envolvidos com a PNAS sobre o Sistema de Informação?

.....

4.8 - Quais são as áreas temáticas da capacitação interna (para equipe da SEAS) e externa (oferecida pela equipe da SEAS) sobre Sistema de Informação?

.....

4.9 - A qualificação dos profissionais é adequada aos tipos de serviços oferecidos (profissionais treinados para desenvolver as atividades)?

SIM () NÃO () PARCIALMENTE () Comente:

.....

V – RESULTADO**Efetividade:**

5.1 - Quais os resultados alcançados pelo sistema de informação?

.....

5.2 - Comente sobre a efetividade das ações e se houve impactos?

.....
.....

5.3 - Qual a importância do sistema de informação para a assistência Social?

.....
.....

5.4 - Pontue as dificuldades enfrentadas?

.....
.....

5.5 - Quais são os Limites impostos (institucionais/políticos, administrativos etc.);

.....
.....

5.6 - Quais as potencialidades adquiridas pela equipe?

.....
.....

5.7 - Comente sobre os avanços, as fragilidades e desafios enfrentados pela equipe?

.....
.....

5.8 - Quais sugestões você daria para a melhoria das atividades desenvolvidas e para o avanço da assistência social frente à PNAS?

.....
.....

APÊNDICE C

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES, POTENCIALIDADES E DESAFIOS.

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA APLICAÇÃO COM A EQUIPE TÉCNICA DO SETOR DE ACOMPANHAMENTO, INFORMAÇÃO E AVALIAÇÃO E DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO E AVALIAÇÃO.

PESQUISADORA: DAYANA CURY ROLIM

LOCAL DA PESQUISA: SEAS

DATA DA ENTREVISTA: _____

PERFIL DO ENTREVISTADO

Sexo: _____

Formação: _____

Ano de formação: _____

Profissão: _____

Função atual: _____

Tempo na função: _____

Cargo (s) anterior (es) exercido na SEAS: _____

Total de tempo na SEAS: _____

Pós-Graduação: SIM () NÃO () Se Sim especificar:

Especialização Lato Sensu () Mestrado () Doutorado ()

Concluído () Concluindo () Não Coursou ()

Participação em cursos de preparação/qualificação para execução dos serviços na SEAS?

SIM () NÃO ()

1. Os equipamentos, materiais e instrumentais utilizados são (eram) adequados aos serviços executados? Qual conceito você dá ou daria?

2. Você considera que a equipe técnica é (foi) preparada para executar as atividades?
3. Você considera que há (houve) suficiência nos recursos humanos, financeiros e segurança dos transportes para a realização de visitas na capital e no interior?
4. Quais são (eram) os critérios de visita de Monitoramento e Avaliação na capital e no interior e sua periodicidade?
5. Quais são (eram) as formas utilizadas de monitoramento e avaliação dos programas, serviços, projetos na capital e no interior?
6. De que forma ocorre (ocorria) o registro das informações?
7. Ocorre (ocorria) a devolução de informações, o feed back com as instituições, programas, projetos serviços monitorados e avaliados? Se ocorre, como se dá o processo?
8. Quais os resultados alcançados com o Monitoramento e Avaliação?
9. Houve impactos com as ações do monitoramento e avaliação? Quais:
10. Quais avanços ocorreram para a equipe, secretaria e política de assistência social?
11. Quais são as dificuldades enfrentadas, limites impostos, potencialidades adquiridas e/ou aperfeiçoados?
12. Quais os desafios encontrados para a equipe frente à política de assistência Social?
13. Para você qual é o conceito de Monitoramento e Avaliação?
14. Quais sugestões você daria para a melhoria das atividades desenvolvidas e para o avanço da assistência social frente à PNAS?