



**Universidade Estadual  
de Londrina**

---

**SANDRA CRISTINA BIANCONI DA SILVA**

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS  
SÓCIO-ASSISTENCIAIS NÃO GOVERNAMENTAIS:  
O PROCESSO DE EXECUÇÃO DO ÓRGÃO  
GESTOR MUNICIPAL .**

**MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL**

---

Londrina  
2005

SANDRA CRISTINA BIANCONI DA SILVA

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS  
SÓCIO-ASSISTENCIAIS NÃO GOVERNAMENTAIS:  
O PROCESSO DE EXECUÇÃO DO ÓRGÃO  
GESTOR MUNICIPAL .**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual de Londrina, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social, sob a orientação da Prof. Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti.

**Londrina  
2005**

SANDRA CRISTINA BIANCONI DA SILVA

# **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS SÓCIO-ASSISTENCIAIS NÃO GOVERNAMENTAIS: O PROCESSO DE EXECUÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR MUNICIPAL .**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual de Londrina, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social, sob a orientação da Prof. Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Maria Luiza Amaral  
Rizotti  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dra. Dilséa Adeodatta Bonetti  
Pontifícia Universidade Católica –  
SP

---

Prof. Dra. Jolinda de Moraes Alves  
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, de setembro de 2005.

Ao Jefferson, Maria Clara e Luís Augusto.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me conduziu e fortaleceu e à Nossa Senhora, pelo colo materno;

Ao Jefferson, Maria Clara e Luís Augusto (ainda a caminho), pelo amor, dedicação, paciência e pelo tempo de doação;

Aos meus pais, Elpídio e Aparecida, pelo incentivo e retaguarda de amor;

À Silvana, Jefferson, José Luís e Sandra, meus irmãos, pelo incentivo constante;

À Professora Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti, orientadora sempre, pela orientação, apoio, incentivo e paciência;

Aos professores do Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social, que nas aulas provocaram minhas indagações e reflexões;

À Universidade Estadual de Londrina e à Prefeitura do Município de Londrina, pela oportunidade de realização deste projeto;

À Cristina Coelho, pelo apoio, incentivo, amizade e compreensão;

Às amigas e companheiras, Gisele, Cirlene, Sandra Nishimura, Nívia, Ana Lúcia (Nena), Marcelle, Adriana, Luciana e Edsônia, pelo incentivo, carinho e contribuições;

Aos companheiros da Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal do Idoso, por todo tipo de contribuição;

À sempre amiga, Adriana Camponez, pelo incentivo e pela amizade já incondicional;

À nova amiga, Cláudia Cherobin, pelo carinho, incentivo e momentos de desabafo;

À família Nossa Senhora do Divino Pranto, Pe. Ramiro, Irmã Lourdes, Silvana e Aparecido, Adilson e Cleonice, Giovani e Vanessa, José Carlos e Dulceley, Roberto e Mirailza, Aline, Isabela, Guilherme, André, Guilherme e Lucas, hoje dividida entre a distância do céu e da terra, pela amizade fraterna e eterna;

Aos meus vizinhos e amigos, Aldo, Ana Lúcia, Adriana, Mariana, Ione, Flávio, Luciana e Matheus, pela rede de apoio criada, pelo companheirismo e pelos cuidados principalmente dispensados à minha filha, tantas as vezes que precisei.

Guardo comigo todos vocês. Muito Obrigada.

SILVA, Sandra Cristina Bianconi da. **Monitoramento e Avaliação dos Serviços Sócio-Assistenciais Não Governamentais: o processo de execução do Órgão Gestor Municipal**. 2005. Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina.

## RESUMO

Analisa o processo de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas na rede não governamental de serviços sócio-assistenciais, pelo órgão gestor municipal, para a consolidação da Política de Assistência Social”, partindo do estudo de caso do município de Londrina no período de 2001-2004. Para a coleta dos dados utiliza-se de Pesquisa bibliográfica para a construção da base conceitual e teórica necessária para subsidiar as análises, Pesquisa documental com propósito descritivo e analítico da legislação, normatizações e outros importantes documentos relacionados ao objeto, Pesquisa de campo, relacionada à execução da ação de monitoramento e avaliação desenvolvida no município de Londrina-Pr. Para a pesquisa de campo, utiliza como procedimento de coleta de dados a técnica da entrevista dirigida, realizada com cinco profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina-Pr. Com o objetivo de resgatar a totalidade do processo de monitoramento e avaliação no município, desenvolve a análise a partir dos seguintes indicadores : a concepção , os objetivos as estratégias e procedimentos e o relacionamento com o Órgão Gestor da Política com o Conselho Municipal de Assistência Social no desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, competência compartilhada das duas instâncias. Descreve e analisa os dados coletados buscando relacionar a construção e a execução do processo de monitoramento e avaliação relacionado à formulação e efetivação da Política Municipal de Assistência Social em Londrina-Pr.

**Palavras-chave:** Órgão Gestor - Conselho Municipal - Política de Assistência Social – Monitoramento e Avaliação de Serviços Sócio-Assistenciais Não Governamentais.

SILVA, Sandra Cristina Bianconi da. **Monitoring and Evaluation of Non-Governmental Social Assistance Service: the execution process of council management.** 2005. Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina.

## **ABSTRACT**

In this study we present an analysis of the process of monitoring and evaluation of developed actions in non-governmental social assistance service provided by the city council administration to the consolidation of a Social Assistance Policy, based on a case study hold in Londrina -PR in the period of 2001-2004. The data were collected through bibliographic study, which constituted the theoretical and conceptual foundation of the analysis; documental research about the legislation, rules and others important documents related to the object; detailed study related to the execution of the monitoring and evaluation developed in Londrina –PR. The data were collected through directed interviews with five professional from Social Assistance Department of Londrina- PR. In order to redeem the whole process of monitoring and evaluation of this city, the analysis was based on the following indicators: the conception, the objectives, the strategies, the proceedings and the relationship between the Policy Administration Department and the City Social Assistance Council during the development of monitoring and evaluation actions, as well as the shared competence of these two instances. We describe and analyze the data relating them to the elaboration and the execution of the monitoring and evaluation process according to the conception and realization of the City Social Assistance Policy in Londrina-PR.

**Key words:** Administration – City Council - Social Assistance Policy – Monitoring and Evaluation of Non- Governmental Social-Assistance Service



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF –1988	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IVVC	Imposto sobre a Venda de Combustíveis no Varejo
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDSCF	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB AS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCTF	Termo de Cooperação Técnica e Financeira

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I- A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES.....</b>	<b>19</b>
1.1 O Marco legal: a instituição da Política e da descentralização político-administrativa da Assistência Social no Brasil.....	20
1.2 Os desafios para implementação da Política de Assistência no Brasil.....	22
1.3 A Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina: gestor da Política no âmbito municipal.....	44
<b>CAPÍTULO II- MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SÓCIO-ASSISTENCIAIS:SEUS CONCEITOS E OBJETIVOS.....</b>	<b>53</b>
2.1.Principais tendências na conceituação e definição de objetivos para monitoramento e avaliação.....	54
2.2 Monitoramento e Avaliação: os conceitos e os objetivos construídos na pesquisa.....	63
2.2.1 A Rede não governamental de prestação de serviços sócio-assistenciais de Londrina- Pr e a relação técnica e financeira com o município.....	63
2.2.2 A relação técnica e financeira e o processo de monitoramento e avaliação entre a rede não governamental e o órgão gestor municipal.....	68
2.2.3 O processo de monitoramento e Avaliação: a concepção da equipe.....	73
2.2.4 Os objetivos do Monitoramento e Avaliação: a compreensão da equipe.....	77
<b>CAPÍTULO III- ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: OS CAMINHOS E CONSTRUÇÕES.....</b>	<b>81</b>
3.1 A Organização de um processo avaliativo.....	82
3.1.1.O Plano de Avaliação.....	84
3.1.2 Os indicadores de Avaliação.....	87
3.2 Londrina: suas estratégias e procedimentos.....	91
3.2.1.A visita institucional.....	97
3.2.2.As Comissões de Reordenamento Institucional .....	104

3.2.3 O Laudo Técnico.....	107
<b>CAPÍTULO IV – O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A RELAÇÃO COM O ÓRGÃO GESTOR NO CUMPRIMENTO DE SUAS COMPETÊNCIAS.....</b>	<b>111</b>
4.1 As competências dos Conselhos na efetivação da Política de Assistência Social.....	113
4.2 O Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina: o envolvimento no processo de monitoramento e avaliação.....	118
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRFIA.....</b>	<b>143</b>

## **INTRODUÇÃO**

Atuando como Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina-Pr, de 1993 a 2005, foi possível acompanhar de perto o processo de implantação da Política de Assistência Social Pública no município, a partir do advento da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS no Brasil.

Londrina, desde aquele momento, tem buscado adequar-se aos princípios e diretrizes preconizados na Lei, com o objetivo de efetivar uma Política, no âmbito do município que alcance e atenda as verdadeiras demandas do público a quem se destina, cidadãos de Londrina, e muitas vezes de outros cantos do país, que aqui vivenciam situações de exclusão, demandando a ação dos serviços sócio-assistenciais, sejam eles da rede governamental como não governamental.

Acompanhando esse processo, pode-se participar dos esforços gerenciais do município na busca de organizar as estruturas necessárias de deliberação, execução, financiamento e acompanhamento da Política, ou seja, capazes de gerir a Política no âmbito municipal.

A atuação esteve sempre voltada a esta organização, trabalhando na construção e efetivação dos instrumentos que possibilitassem a gestão, como o planejamento das ações, sobretudo dos Planos de Assistência Social; o financiamento, a organização necessária para o efetivo funcionamento do Fundo Municipal, o planejamento orçamentário e a captação de recursos; o monitoramento e avaliação dos serviços, na apresentação de dados sobre o

atendimento realizado nos Relatórios de Gestão, apresentados às instâncias estadual e federal.

Pode-se destacar a constante busca da Secretaria na articulação das ações junto a rede de serviços não governamentais, de maneira a promover o comando único das ações, sempre condizentes com as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, à época com o nome de Ação Social, foi implantada no município de Londrina-Pr em 1993. Até esta data, as ações sócio-assistenciais desenvolvidas pelo município estavam a cargo das instituições não governamentais quase na sua totalidade, visto que o município limitava-se à execução de projetos estaduais e federais.

A relação entre o município e a rede de serviços não governamentais era pontual e estabelecida de forma clientelista. Sem nenhum critério, senão o político-eleitoral, o município repassava recursos mensalmente a um número pequeno de instituições, sem qualquer tipo de pactuação.

Uma relação, no início, meramente financeira, ao ponto deste aspecto ser o único, por muito tempo, nas pautas de reuniões, mas que, com o passar dos anos e a constante busca de uma Política comum, foi crescendo e tomando caráter técnico, político e deliberativo.

A rede não governamental de serviços respondeu ao chamado do Conselho e da Secretaria, de forma que seu engajamento e participação têm demonstrado importantes conquistas no campo político para a Assistência Social no município, como apresentado um pouco neste trabalho.

A concretização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, requer, dentre outras condições, o efetivo funcionamento das instâncias de controle (Conselhos), de financiamento ( Fundos ) e de gestão ( Órgão Gestor) previstas no Cap. III –Da organização e da Gestão e dessa forma do cumprimento das suas competências estabelecidas para cada uma, nas três esferas de governo.

Instituídas com o objetivo de disciplinar os procedimentos operacionais para a implementação da Política, as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social – NOB 1 e 2 – AS, de dezembro de 1997 e dezembro de 1998 respectivamente, a última vigente até julho de 2005, dentre outras questões, organizaram o fluxo de recursos, o processo de habilitação de Gestores Estaduais e Municipais, e principalmente, estabeleceram as competências dos órgãos de controle social e das instâncias executivas da Assistência Social em cada esfera de governo.

Considerando os princípios da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS de primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social e do comando único na gestão das ações em cada esfera de governo, e considerando as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, fez-se necessária uma definição de atribuições e competências destas, com vistas ao reordenamento institucional com o comando único das ações da Assistência Social, bem como a capacidade técnica e gerencial para a formulação, a gestão e a avaliação da Política de Assistência Social.

Das atribuições do órgão gestor municipal, estabelecidas na NOB-AS 2, duas delas estão intrinsecamente ligadas à avaliação da Política de Assistência Social no âmbito do município:

- a definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações da assistência social;
- a supervisão , o monitoramento e a avaliação das ações no âmbito local.

Definir padrões de qualidade, bem como o instrumental técnico de acompanhamento e controle para avaliação, significa criar mecanismos gerenciais, com base em indicadores eficazes de monitoramento, possibilitando estudo sobre os resultados alcançados dessas ações sobre a qualidade de vida da população.

Há que se ressaltar aqui que a nova Norma Operacional Básica, aprovada em julho de 2005, pautada na Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004, também contempla e enfatiza tais ações como responsabilidades fundamentais do município na gestão da Política e relacionamento com a rede prestadora de serviços.

Nesse sentido, com base na atuação profissional desenvolvida na Secretaria Municipal e na pauta legal apresentada para a condução da Política no Município é que se pode fazer a opção por este tema de estudo, que tem como objeto “o processo de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas na rede não governamental de serviços sócio-assistenciais, pelo órgão gestor municipal, para a consolidação da Política de Assistência Social”, partindo do estudo de caso do município de Londrina no período de 2001-2004.

*Como objetivo, pode-se estabelecer o de analisar o processo de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas na implementação da Política de Assistência Social, no âmbito municipal, competência do órgão gestor local, a partir dos objetivos específicos de :*

- Resgatar os diferentes estudos referentes ao monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social;
- Identificar e analisar os conceitos, os objetivos e a metodologia utilizados na condução do processo de monitoramento e avaliação;
- Analisar os avanços e desafios na condução do processo de monitoramento e avaliação, capazes de modificar desempenho e os resultados das ações desenvolvidas na Política de Assistência Social no município de Londrina;
- Analisar o envolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social no processo de monitoramento e avaliação dos serviços não governamentais.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adotou-se uma abordagem metodológica que permitiu o confronto entre as normatizações da legislação da Assistência Social e o efetivo desenvolvimento das ações no âmbito municipal, buscando proceder análises quanto à viabilidade do pressuposto legal. Justifica-se a opção por um estudo de caso dada a possibilidade de contextualizar a experiência prática desenvolvida pelo município, a partir das determinações do texto legal, buscando apreender a totalidade das relações estabelecidas.

No processo de análise, foram considerados os aspectos que permitiram uma avaliação a respeito do cumprimento do papel do município na operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo, quanto ao monitoramento, avaliação e deliberações da Política de Assistência Social, principalmente da sua



capacidade gerencial de desenvolvimento da avaliação enquanto processo de gestão, considerando os anos de 2001 – 2004, recorte de tempo vinculado a uma gestão do governo municipal de Londrina.

Utilizando o conceito de MINAYO (1994:16) de que a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, buscamos um processo de investigação que nos levasse à compreensão do contexto, das práticas e das relações estabelecidas dentro o objeto estudado. Optou-se pelos seguintes tipos de pesquisa:

- **Pesquisa bibliográfica em livros e artigos relacionados ao objeto de pesquisa, para construção da base conceitual e teórica de subsidio às análises;**
- Pesquisa documental com propósito descritivo e analítico da legislação, normatizações e outros importantes documentos relacionados ao objeto;
- Pesquisa de campo, relacionada à execução da ação de monitoramento e avaliação desenvolvida no município de Londrina-Pr.

Para a pesquisa de campo, foi utilizada como procedimento de coleta de dados, a técnica da entrevista dirigida, realizada com cinco profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina-Pr.

Os profissionais escolhidos compõem a equipe da SMAS responsável pelo gerenciamento e execução das ações de monitoramento e avaliação. Três deles integram o Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais, responsáveis pela execução direta das ações e os outros dois, Diretor de Planejamento e Avaliação e Gerente de Acompanhamento de Projetos e Convênios, respectivamente, responsáveis pela direção e condução do processo.

Justifica-se a escolha deste, considerando a necessidade de apreender a totalidade do processo de monitoramento e avaliação desenvolvido no âmbito do órgão gestor da Política de Assistência Social.

**É importante ressaltar a opção pela técnica da entrevista dirigida, tendo buscado respaldo em CHIZZOTTI (2003), que trata esta como um tipo de comunicação entre um pesquisador que pretende colher informações sobre fenômenos e indivíduos que detenham informações e possam emitilas. Considera ainda que as informações colhidas sobre fatos e opiniões devem constituir-se em indicadores de variáveis que se pretende explicar, pois é diálogo preparado com objetivos definidos.**

**Para nortear cada uma das cinco entrevistas, realizadas em junho de 2004, foi elaborado um roteiro, constituído de nove questões que buscaram resgatar: o conceito da ação de monitoramento e avaliação, o objetivo e as estratégias traçadas, a rotina e o instrumental utilizados, os sujeitos abordados no processo de monitoramento e avaliação dos serviços, os parâmetros de avaliação construídos, o papel e o relacionamento com o Conselho Municipal de Assistência Social, o envolvimento de outros Conselhos afetos, a avaliação que se tem do processo estabelecido e dos resultados alcançados e, por fim, a influência do processo na condução e construção da Política de Assistência Social no Município.**

**Considerando a experiência profissional obtida como membro da equipe de monitoramento e avaliação da Secretaria Municipal de Assistência Social até 2004, em alguns momentos deste estudo utilizamos dados obtidos em fatos vividos. Para tanto, buscou-se respaldo em LOPES (1999:16)**

citando YIN 1994, considerando utilizar-se da pesquisa *post factum* como uma estratégia alternativa de pesquisa, amparando-se em aspectos relevantes que diferenciam a natureza das questões centrais da pesquisa, como a ausência de controle dos eventos e fenômenos por parte de pesquisador e a contemporaneidade dos eventos.

Com o objetivo de resgatar a totalidade do processo de monitoramento e avaliação no município, foram definidos como indicadores de análise a concepção, o objetivo, a metodologia, o papel e o relacionamento com o Conselho Municipal de Assistência Social e a influência do processo na formulação da Política no âmbito municipal.

Para apresentação do resultado da pesquisa, optou-se por distribuir os dados coletados ao longo de quatro capítulos, de acordo com o referencial tratado em cada um deles.

Desta forma, os capítulos assim se apresentam:

No primeiro capítulo, do ponto de vista legal, os referenciais para construção do Sistema de Gestão da Política de Assistência Social. Para tanto, fez-se necessário resgatar os marcos legais que instituem e regulamentam a Assistência Social enquanto Política Pública, passando pelos princípios e diretrizes que contribuem para o desenho atual desta política, especificamente no município de Londrina-Pr.

No segundo capítulo, um debate teórico acerca da concepção e dos objetivos do monitoramento e avaliação, buscando fazer a relação com os resultados obtidos nas entrevistas, que demonstram os conceitos e os objetivos traçados para tal ação em Londrina-Pr.

**Tendo compreendido a dimensão técnica e a política que integram o processo de monitoramento e avaliação, o terceiro capítulo resgata a discussão sobre metodologia de avaliação, especificamente de avaliação de processo e a relação com as ações de monitoramento e avaliação desenvolvidas no município, mediante suas dificuldades e possibilidades.**

**Sendo o relacionamento estabelecido entre a Secretaria Municipal e o Conselho Municipal de Assistência Social, na condução das ações de monitoramento e avaliação, o último indicador de análise eleito para este estudo, o quarto capítulo trata desta questão, sobre a égide do papel do Conselho relacionado às competências do Órgão Gestor. Apresenta análise sobre a avaliação que a equipe de monitoramento e avaliação tem sobre esta relação de caráter político, estabelecida entre instância deliberativa e instância executiva.**

## **CAPÍTULO I**

### **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES.**

**Este capítulo tem como objetivo tratar da construção do Sistema de Gestão da Política de Assistência Social no Brasil e instituição das ações de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais enquanto**

competência do órgão gestor municipal desta na organização político-administrativa proposta na Lei Orgânica da Assistência Social - Lei Federal 8.742/93, regulamentada pela Norma Operacional Básica, a NOB/99 vigente até julho de 2005 e na atual Política Nacional de Assistência Social, em vigência desde novembro de 2004. Pontuando essa questão, será apresentada a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina-Pr, área de abrangência da pesquisa, e a sua organização para a realização das ações de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais desenvolvidos pela rede não governamental no período de 2001 à 2004, culminando com a nova proposta de organização , em vigência desde janeiro de 2005.

Para alcançar o objetivo proposto, faz-se necessário um resgate dos marcos legais que instituem e regulamentam a Assistência Social enquanto Política Pública, percorrendo pelos seus princípios e diretrizes que contribuem para o desenho atual desta Política no país.

### **1.1 O Marco Legal: a instituição da Política e da descentralização político-administrativa da Assistência Social no Brasil.**

A Constituição Federal de 1988 -CF-1988- alterou o conceito de Política Social no Brasil, apresentando uma nova proposta de organização e execução dessas políticas, rompendo com a determinação histórica de ações centralizadas e pouco participativas que marcaram as políticas sociais até então, incluindo diretrizes como a descentralização político- administrativa e participação

social, atribuindo ao Estado a responsabilidade na condução dos serviços, em atenção às demandas sociais.

**“No caso brasileiro, as Políticas Sociais têm se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações permeadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, que emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetra também na Política Social Brasileira.” (YASBEK, 1995:08).**

O caráter de centralização e de dominação das políticas sociais no Brasil sempre esteve relacionado às exigências da classe dominante, servindo como mecanismo de controle sobre as classes subalternizadas.

As diretrizes de descentralização e de participação social vieram compor a CF-1988, considerando importantes transformações na dinâmica política da sociedade brasileira, principalmente no período de transição para o atual regime democrático. Os movimentos sociais, setorialmente organizados, como sindicatos, movimentos populares, organizações profissionais e partidos políticos foram sujeitos de um amplo processo de conquistas democráticas que culminaram na CF-1988.

*“ É assim que ao longo da década de 80 vive-se um intenso processo de revitalização da sociedade civil, que se organiza, questiona e resiste a qualquer forma de relação autoritária incorporada pela sociedade brasileira: mais um passo, mais reuniões, decisões tomadas e postas em prática, outras pessoas se aproximando, novos grupos em diferentes locais, articulações de parlamentares, principalmente de esquerda, formação dos grupos de relatores. É a constituinte um processo que, além de representar o exercício democrático, envolvendo pessoas e grupos que até então não podiam falar ou não foram ouvidos, agora lhes possibilita participar, aprender a importância das leis e escrevê-las também, além da discussão sobre o papel da comunidade para que elas sejam cumpridas.”(LOPES, 1999:58)*

**O modelo centralizado de iniciativa governamental para condução das políticas sociais já não mais respondia ao projeto dominante e implicava uma contínua degradação das instituições oficiais de execução**

das políticas sociais. De um lado, uma estrutura que não respondia à realidade, muito menos às demandas dos estados e municípios e, de outro, a necessidade de mudanças políticas no cenário político e administrativo.

A CF-1988 responde a tais demandas, introduzindo a diretriz da descentralização político-administrativa para a condução das políticas sociais, como se observa no caso da Assistência Social, instituindo que:

“As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizados com base nas seguintes diretrizes: I- Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos 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”.(BRASIL,1988: art.204)

Segundo NOGUEIRA (1997), o conceito de descentralização participativa, previsto na CF-1988, imprimiu uma característica política à descentralização, porque além dos aspectos técnicos e administrativos, propôs a participação deliberativa da sociedade. Isso fez com que a Constituição legitimasse ainda mais a diretriz da descentralização.

Pode-se dizer que a descentralização aumenta o estímulo à maior participação das coletividades, sociedade civil organizada e, portanto, ao processo de controle social.

Segundo MEDICI (1995), a descentralização política era entendida, naquele momento, como a necessidade de fortalecer o poder e a autonomia dos representantes locais, governadores e prefeitos, e a descentralização administrativa entendida como a necessidade de que os

**estados e municípios assumissem determinadas responsabilidades, principalmente no plano gestor das políticas sociais.**

**“Com a Constituição de 1988, a sociedade brasileira, mediante intensa participação no processo constituinte, optou pela articulação entre a necessidade de um novo modelo econômico e um regime de proteção social.”( ROCHA,1997:17)**

Tendo alterado o conceito de Política Social, a CF-1988 alterou também o conceito de Assistência Social no Brasil, quando pela primeira vez, foi tratada enquanto política pública inclusa no sistema de Seguridade Social do país:

“A Seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social.”( BRASIL, 1988: art.194)

“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à 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..”( BRASIL, 1988: art.203)

Demarcada no espaço das Políticas Públicas, a Política de Assistência Social precisava tomar corpo e traçar o seu direcionamento político e administrativo, o que só aconteceu em 1993, quando da aprovação da Lei 8.742 Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, no Governo Itamar Franco (1992-1994)

Cabe lembrar que, enquanto resultado do movimento de parte da sociedade civil, sobretudo organismos de classe, juntamente com o Ministério Público, foi apresentada durante o Governo Collor de Mello (1990-1992) uma proposta de LOAS que foi integralmente vetada.

“A Constituição de 1988 demarca um novo momento na política de assistência social brasileira. Este novo momento, detalhado na Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS, significa mais que uma modernização ou introdução de novas técnicas ou formas de gestão. Trata-se realmente, de uma mudança fundamental na Concepção da assistência social como política de Seguridade social”.(SPOSATI,1995:23).

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, que inovou, principalmente, tanto no que concerne à descentralização político-administrativa das políticas sociais no Brasil, como tratado anteriormente, quanto na inclusão da Assistência Social na Seguridade Social, levando a questão para o âmbito dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, a Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, veio romper com a visão da assistência social como prática tradicionalmente caritativa e assistencialista. Marca a introdução da concepção da Assistência Social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.



“A Seguridade Social estabelece direitos e padrões mínimos a serem garantidos a todos os brasileiros. Neste âmbito, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.” ( YASBEK,1995:10)

YASBEK (1995) considera que a inserção da Assistência Social na Seguridade Social aponta também para a necessária articulação do campo social, uma vez que, constituída enquanto política de Estado, passa a ser espaço de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

A LOAS define conceitos, diretrizes, princípios de forma bastante inovadora na área, sobretudo no reordenamento institucional, pela exigência da descentralização e participação. Esse novo ordenamento pressupõe a efetiva participação da sociedade na gestão, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das ações desenvolvidas de forma integrada com as esferas governamentais.

Essa ruptura conceitual, que marca a superação da prática filantrópica para uma Política de Seguridade Social, supõe a definição de objetivos, princípios e diretrizes claras, capazes de orientar o novo desenho da assistência social no país.

Conforme previsto no seu artigo 2º, a LOAS rege-se pelos seguintes princípios:

- supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Para a operacionalização de tais princípios, prevê a organização da Política com base nas seguintes diretrizes:

- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Atentando para a diretriz da “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo”, a LOAS organiza um sistema descentralizado e participativo, para que cada esfera de governo fixe suas respectivas políticas de assistência social. Institui competências que

responsabilizam cada uma das esferas de governo e que se complementam, na busca de implantar um Sistema de Assistência Social.

Cria instâncias de deliberação, execução e financiamento da política no âmbito nacional e obriga as esferas estadual e municipal à instalação e funcionamento dessas , cada uma em seu âmbito.

“A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica a auto gestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio de remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-los”(JOVCHELOVITCH,1998:37).

JOVCHELOVITCH (1998) considera que o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social relaciona-se à democratização da política de assistência social, que envolve o deslocamento do poder do Estado para a sociedade, na medida que introduz a participação dos cidadãos, principalmente na instância deliberativa.

Intrinsecamente relacionada à primeira, a segunda diretriz da LOAS, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, institui o Conselho Nacional de Assistência Social, de caráter deliberativo, paritário entre governo e sociedade civil e também obriga as outras esferas a instituí-los da

mesma forma, constituindo espaços de discussão conjunta, na busca de garantir o Controle Social.

“O Controle Social da política de assistência social realizado pelos conselhos de assistência social é exercido na e por meio da esfera pública, sendo fundamental o aprofundamento das possibilidades de constituição do público no âmbito da Assistência Social”

( RAICHELIS,1998:77)

RAICHELIS (1998) parte do princípio de que a constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma inscrever os interesses das majorias nos processos de decisões políticas. Considera que os Conselhos devem assumir um caráter estratégico e político de sujeitos sociais, uma esfera pública que transcende a forma estatal ou privada, constituindo-se como um novo mecanismo de articulação entre Estado e sociedade civil, podendo alcançar níveis crescentes de consolidação da Política de Assistência Social.

A terceira diretriz da LOAS, que trata da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, responsabiliza os governos à gestão da política em âmbito municipal, estadual e federal, executar e coordenar a política deliberada pelos conselhos.

A garantia dos direitos sócio-assistenciais depende, sobretudo, da operacionalização das diretrizes previstas na LOAS como também do cumprimento das competências estabelecidas para a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios( art. 12, 13, 14 e 15) através da criação e execução dos Conselhos, dos Fundos, dos Planos e dos órgão gestores. .

Em resumo, pode-se considerar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social um conjunto organizado de ações de assistência social, de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seus respectivos níveis, que buscam fazer que a Política atenda seus objetivos e alcance o público a quem se destina.

A organização da Política de Assistência Social nas três esferas de governo e as propostas para o funcionamento dos Conselhos, indicam a necessidade de instituição de procedimentos sistemáticos de monitoramento e avaliação da Rede Serviços. Este sistema de monitoramento e avaliação servirá de base tanto para os Conselhos exercerem seu papel fiscalizador e de reconhecimento e registro da Rede quanto para o Órgão Gestor municipal exercer suas funções inerentes à gestão da Política e comando único.

## **1.2 Os desafios para implementação da Política de Assistência Social no Brasil.**

A partir da instituição do marco legal da Assistência Social no Brasil, pautavam-se então os desafios para a sua implementação.

“... por um lado , houve uma expectativa para com o atendimento dos avanços constitucionais, que ampliavam os direitos sociais e o papel interventor do Estado; por outro , a adoção , na formulação da política econômica nacional, das orientações do Consenso de Washington, indicando a diminuição dos gastos nas políticas sociais e na retirada do Estado do campo social.”(COUTO,2004:140)

Por meio das orientações do Consenso de Washington, em 1989, inspiradas pelo ideário neoliberal, que foi adotada por quase todos os países do mundo, a conjuntura brasileira, nos anos 90, passou a refletir as características da adesão do país às determinações dos organismos financeiros internacionais.

No que tange às políticas sociais e especificamente à recém instituída Política de Assistência Social, vivenciou-se uma situação paradoxal, aos princípios de direitos garantidos pela CF-1988 e pela LOAS. Estava

colocada a contradição entre a construção do direito na esfera pública e a perspectiva reducionista de orientação às políticas sociais na época.

“Neste contexto, a assistência social qualificada como política constitutiva da Seguridade, não obteve vontade política para sua efetivação”.  
(YASBEK, 1995:11)

Os governos que sucederam à promulgação da LOAS na primeira década, embora tenham cumprido com a determinação legal de criação do Conselho Nacional de Assistência Social e da manutenção do órgão gestor da Política, optaram pela subalternização desta política.

“Os poucos investimentos do governo e sua política para com o social demarcaram os traços marcadamente focalizados, que podem ser analisados em uma perspectiva de deslocamento do eixo da política de seguridade social para o campo da gerência técnica ou da filantropia”.  
(COUTO,2004:180)

A subordinação das políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado levou a assistência social, conforme considera YASBEK (2004), a assumir um perfil focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado. Isto pôde ser constatado na implantação de programas que desrespeitavam o princípio da primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política, na medida em que responsabilizava a sociedade civil pela construção de estratégias de combate à pobreza.

Foram utilizadas estratégias de governo, que SPOSATI (2004) chamou de largamente apropriadas para dificultar e impedir o avanço do paradigma da assistência social sob a égide do avanço dos direitos sociais.

“A proposta de FHC foi a de substituir a regulação estatal, estabelecendo “nova relação solidária “ com a sociedade. Isto é , optou pelo caminho da subsidiariedade encolhendo, o que deveria ter sido desde o início, a responsabilidade pública.Sem dúvida foi uma opção neoliberal que, ao invés de avançar, fez retroceder o pacto pelos direitos sociais”.(SPOSATI, 2004:35)

Pode-se considerar que o maior investimento do governo FHC na assistência social enquanto política pública de garantia de direitos foi o resgate das condições causuísticas, inoperantes e fragmentadas, dada às políticas sociais historicamente implementadas no país.

Ao longo dos últimos doze anos, muitos são os estudos que objetivaram analisar a condução da Política de Assistência Social no Brasil, pautando no debate nacional e descentralizando, para os estados e municípios, questões imprescindíveis para a consolidação desta política na perspectiva de proteção social. Dentre eles, destaca-se a vasta produção de autores\* e ainda muito mais estudos que resultaram em muitas pesquisas, monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado, disseminadas nas universidades do país.

Como o objetivo deste estudo não é proceder uma análise sobre isto, este texto não se aprofundará na temática.

Há que se destacar aqui que, tal como no período de busca pela promulgação da LOAS (1989-1993), o movimento dos diferentes atores sociais, organizados nos diferentes estados e municípios, promoveu um amplo debate sobre a institucionalização e a implementação da LOAS e da Política de Assistência Social.

Este movimento resultou na instituição dos Conselhos Estaduais e Municipais, na realização das conferências, organizações de fóruns e assembléias municipais, regionais e estaduais, que, mesmo em um cenário nada favorável, mantiveram-se enquanto legítimos espaços de discussão e projeção da Política de Assistência Social no país.

---

\* Dentre os autores, destacam-se, ao longo da última década, SPOSATI, YASBEK, BONETTI, RAICHELIS, PEREIRA, BOSCHETTI e FALCÃO.

Foi essa movimentação que garantiu a realização das Conferências Nacionais a cada dois anos, conforme institui a LOAS, chegando em 2003 na sua quarta edição.

A cada Conferência eram reiteradas as propostas de cunho gerencial, organizacional, deliberativo, de direcionamento político e principalmente das garantias de financiamento.

Apontava-se para a necessidade de definição de uma política que materializasse as diretrizes da LOAS, na perspectiva de implementação de um Sistema Único de Assistência Social para o país.

Em dezembro de 1997, em resposta à I Conferência Nacional de Assistência Social, foi proposta pelo Ministério da Previdência e Assistência Social-Secretaria de Estado de Assistência Social- e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social, com o objetivo de disciplinar a relação entre os governos federal, estadual e municipal, quanto às questões de organização político-administrativa e de financiamento.

Considerada bastante incipiente pela ausência de uma Política Nacional que a respaldasse, a primeira NOB foi substituída em dezembro de 1998, quando o Conselho Nacional, considerando as resoluções das Conferências



Nacionais, aprovou uma nova versão , a NOB-AS 2, juntamente com a proposta do Ministério para Política Nacional de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social de 1998 estabelecia as seguintes diretrizes para a condução no país:

- Articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas em cumprimento ao princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- Participação da Sociedade Civil organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos os níveis de governo;
- Estreitamento da parceria entre Estado e organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população;
- Promoção de ações integradas e convergentes entre os três níveis de governo;
- Efetivação de amplos pactos entre Estado e Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social;

- Fomento a estudos e pesquisas para produção de informações que subsidiem a formulação de políticas, da gestão do sistema e da avaliação dos impactos da política;
- Mudança na cultura política do pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de assistência social;
- Mudança de enfoque da avaliação centrada no processo burocrático para avaliação de resultados da Política de Assistência Social;
- Estímulo às ações que promovam integração familiar e comunitária, para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário da assistência social;
- Fomento às ações que contribuam para a geração de renda.

Com relação às diretrizes da Política aprovada em 1998 pode-se verificar que a proposta que a fundamenta não é a de tornar a Assistência Social uma política pública, mas sim de incentivar a execução dos serviços pela sociedade civil. A tônica dada à participação social é a da execução e não especificamente ao exercício do controle social, ficando expresso o objetivo de não conduzir a Política de Assistência Social enquanto responsabilidade governamental.

A Política Nacional de Assistência Social de 1998 estabeleceu quatro funções como sendo da sua responsabilidade:

- **INSERÇÃO:** entendendo a Assistência Social como forma de inclusão do seu público destinatário nas demais políticas sociais básicas, proporcionando-lhe acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população;
- **PREVENÇÃO:** compreendendo a Assistência Social enquanto Política de apoio necessário às situações de vulnerabilidade, de forma a assegurar aos usuários manutenção no sistema social para que não se perca o que já foi conquistado;
- **PROMOÇÃO:** objetivando a promoção da cidadania dos usuários, eliminando relações clientelistas;
- **PROTEÇÃO:** compreendendo a necessidade de atenção à população vulnerabilizada socialmente, por meio de ações de redistribuição direta e indireta de renda.

Tais funções, de acordo com a NOB, deveriam ser desenvolvidas por intermédio de:

- **Benefício de Prestação Continuada:** garantia de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a sua própria manutenção ou de tê-la provida pela sua família (art. 20 LOAS);

- Benefícios Eventuais: pagamento de auxílio natalidade e morte às famílias (art. 22 LOAS);
- Serviços assistenciais continuados: atividades continuadas voltadas às necessidades básicas, priorizando a infância e adolescência em situação de risco pessoal e social ;
- Programas complementares esporádicos: ações integradas e complementares definidas para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços;
- Projetos de Enfrentamento à Pobreza: investimento econômico e social para grupos em situação de pobreza, a fim de subsidiar iniciativas que garantam subsistência, elevação de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

Para maior organização do sistema e na busca de definições operacionais para a Política Nacional de Assistência Social 1998, a Norma Operacional Básica da Assistência Social, em agosto de 1999 passou por reformulações e passou a ser chamada de NOB/AS-99, estabelecendo as competências dos órgãos de controle social (conselhos) e das instâncias executivas (órgão gestor) em cada esfera de governo.

Na previsão da NOB/AS-99, o município é o local privilegiado nas definições e na execução. Considerando o foco deste estudo ser a organização municipal na sua estrutura de gestão da política para sua execução, faz-se

importante aqui ressaltar o que a NOB estabelece como competência gerencial do município:

- Coordenação do Sistema Municipal da Assistência Social;
- Co- financiamento da Política de Assistência Social;
- Execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas, projetos de forma direta ou coordenação realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;
- Definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;
- Definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações da assistência social;
- Articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da assistência social;
- Supervisão, acompanhamento e avaliação das ações no âmbito local;
- Coordenação da elaboração de programas e projetos da assistência social no seu âmbito;
- Acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;
- Elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- Elaboração do Relatório de Gestão;
- Desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos na área da assistência social.

Com as competências estabelecidas, coube a cada município iniciar um processo de organização, objetivando garantir as condições necessárias para o desenvolvimento de suas ações como órgão responsável pela gestão da Política. Cada competência, atribuída na NOB ao município, estabelece necessidades específicas para o seu cumprimento, considerando as demandas gerenciais apresentadas.

No que tange às competências do município de supervisionar, monitorar e avaliar as ações no seu âmbito, tanto o texto da Política Nacional de 1998 quanto da NOB-AS 99 não vão além do que o traçado das responsabilidades para os municípios. Não ofereceram aos municípios norteamento ou subsídio para a efetivação de tal ação. Pautavam as responsabilidades, porém não apresentavam nenhum direcionamento ou estratégia para a execução.

Nem mesmo a Política de 1998 e a NOB-AS 99 conseguiram, até porque não parecia ser objetivo tornar a Assistência Social uma Política Pública de responsabilidade governamental. Ambos os documentos traçaram linhas gerais de orientação para a condução política, instituíram responsabilidades técnicas, políticas e financeiras, mas não conseguiram garantir vontade política para tirar a Assistência Social da sua condição subalterna, como considera YASBEK (2004).

Exemplo disso foram a condução dada às ações, a ínfima destinação orçamentária e a transferência de recursos que continuou a acontecer nos mesmos moldes centralizados e focais.

Durante todo o período de vigência da PNAS/1998 e da NOB AS – 99, não foram efetivados nenhum novo mecanismo ou novos patamares de gestão e sobretudo financiamento. As formas instituídas de financiamento, bem como os

valores praticados por órgãos como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), extintos em 1994, mantiveram-se perpetuados.

Neste processo, estava em pauta o monitoramento e avaliação de todo o serviço sócio-assistencial desenvolvido no município. Não apenas com o objetivo de cumprir com as suas atribuições, mas com a preocupação de estabelecer um processo capaz de avaliar o serviço prestado à população, à luz dos princípios preconizados na LOAS, cada município considerando suas possibilidades e limites, passou à organização de estruturas e equipes para a realização desta ação.

Avaliar, na perspectiva de buscar a qualidade das ações e a melhor forma de fazer chegar os serviços à população, nunca foi prática concreta e sistemática no âmbito das Políticas Sociais no Brasil.

Neste sentido, sem modelos estabelecidos e ainda enquanto uma Política embrionária, a Política de Assistência Social e seus gestores estavam diante de mais um desafio.

O ano de 2004, o décimo primeiro do pós –LOAS, apresenta-se como um novo marco para a consolidação da Política de Assistência Social no país.

O governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Nacional de Assistência Social, instaurou um amplo processo de estudo, debate e proposição de uma nova política, traduzindo as deliberações da IV Conferência, na perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social, com

ênfase nos mecanismos de Gestão Social de Planejamento, Financiamento e Monitoramento e Avaliação.

Embora este estudo tenha como referência o período de 2002 à 2004, torna-se importante, a partir deste momento, apresentar a condução dada à Política de Assistência Social em 2004, tendo culminado com uma nova Política Nacional e uma nova Norma Operacional Básica.

Ambos os documentos apresentam, em seus textos, como será tratado neste estudo, uma preocupação fundamental com a efetivação da Política de Assistência Social, enfatizando as seguranças a serem garantidas e os principais aspectos de gestão a serem instituídos e operacionalizados.

No que tange à ação de monitoramento e avaliação, reiteram-na como mecanismo fundamental de gestão, apresentando caminhos e propostas para a efetiva implementação.

Na busca de garantir a característica democrática, foram realizados diversos encontros, seminários, reuniões e oficinas de trabalho por todo o Brasil, envolvendo um grande número de pessoas e organismos\*.

A versão oficial e final da Política Nacional de Assistência Social- PNAS 2004- foi aprovada pela resolução 145 de 15 de setembro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social.

“Nessa direção, a presente PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.” (PNAS,2004:11)

---

\* A versão oficial da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, menciona a participação de 6 Associações de Municípios



Brasileiros; Conselho Nacional de Assistência Social; CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social; 7 Colegiados Estaduais de Gestores Estaduais; 10 Colegiados Estaduais de Gestores Municipais; 14 Conselhos Estaduais; 35 Conselhos Municipais; 11 Gestores Estaduais; 18 Gestores Municipais e outras organizações como Fóruns de Discussão, Ministério Público, Universidades e Organizações profissionais.

A nova Política aprovada concebe a Assistência Social como Política de proteção social, devendo esta garantir a provisão dessa proteção a todos que dela necessitarem, sem contribuição prévia.

É utilizado para elucidar a concepção de Política de Proteção Social o conceito de Di Giovanni (1998):

“... entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações(...) Neste conceito tanto as formas seletivas de distribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.” (Di Giovanni: 1998 in PNAS, 2004:31)

Enquanto Política de proteção social, a Assistência Social deve garantir a quem dela necessite, conforme a PNAS (2004), um sistema de seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia), segurança de acolhida; e convívio ou vivência familiar, assim definidos:

- Segurança de Sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: estendida através de benefícios eventuais e continuados que assegurem proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e

sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos;

- Segurança de Convívio ou vivência familiar: serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, comunitários e de segmento social, mediante oferta de experiências sócio-educativas, descentralizadas em rede para os diversos ciclos da vida, suas características e necessidades;
- Segurança de Acolhida: operacionalização de serviços e projetos em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar situações de abandono e isolamento, restaurando autonomia, capacidade de convívio e protagonismo, mediante oferta de condições materiais e sócio-educativas necessárias.

“Considero que a Assistência Social como política de seguridade social precisa afiançar a cobertura de necessidades do cidadão e da família, enquanto núcleo básico do processo de reprodução social. Esta cobertura deve assegurar a redução/eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão”. (SPOSATI,2004:46)

Garantir proteção social deve significar uma atuação no âmbito preventivo e protetivo nas situações de risco social.

A proposta da Política Nacional direciona para o desenvolvimento de ações de proteção básica e de ações de proteção especializada. Trata-se de

atuar preventivamente, desenvolvendo potencialidades, fortalecendo vínculos familiares e comunitários e garantindo acesso à renda àqueles que, em decorrência da pobreza, encontram-se mais vulneráveis às situações de risco e de atuar protetivamente junto àqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social, por situações tal como o abandono e maus tratos.

Para tanto, a PNAS (2004) tem na família a centralidade de suas ações, propondo a organização de uma rede de serviços básicos e especializados, com o objetivo de prover cuidado aos seus membros, por reconhecê-la como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária.

Gerir a Assistência Social no país sob a égide de um Sistema Único implica manter condições específicas de organização político-administrativa em cada esfera de governo, instituindo um planejamento sistemático, respeitando as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação nas definições afetas ao financiamento dos serviços e benefícios e mantendo um sistema de monitoramento e avaliação das ações que permita mensurar a eficiência e a eficácia das ações desenvolvidas para subsidiar a tomada de decisões sistematicamente.

Como direcionamento para a gestão da Política na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, o documento final da PNAS-2004 define como eixos estruturantes imprescindíveis à execução desta:

- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político – administrativa;

- Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

A PNAS (2004:42) considera que tais eixos possam possibilitar a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial.

No que tange à necessidade de implantar um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social, a PNAS-2004 considera como providências urgentes e setores estratégicos de gestão o aperfeiçoamento da política no país, buscando a produção de informações e conhecimentos para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, garantindo novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis através de indicadores. (PNAS, 2004:63)

Como bases de construção das ferramentas informacionais para a realização da Política Pública de Assistência Social no Brasil, a PNAS-2004 propõe que os Sistemas de Informação e de Monitoramento e Avaliação devam afiançar:

- A preocupação determinante com o processo de democratização da política e com a prática radical do

controle social da administração pública, que, acredita-se, é componente básico do Estado Democrático de Direito;

- Novos parâmetros de produção, tratamento e disseminação da informação pública que transforme em informação social válida e útil, que efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária para a política pública;
- A construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias de gestão e tomada de decisão, dando o suporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil, englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação;
- A maximização da eficácia, eficiência e efetividade das ações de assistência social;
- O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e

dos processos de trabalho na área da assistência social,  
da gestão e do controle social;

- A construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários.

Após a aprovação da PNAS/2004, foi instaurado também um amplo debate e discussão para a construção de uma nova NOB, tendo como princípio ordenador a efetiva constituição do Sistema Único de Assistência Social.

A intitulada NOB SUAS define:

- As competências e responsabilidades entre as três esferas de governo;
- A organização da prestação de serviços;
- O estabelecimento dos níveis de gestão para cada uma das esferas;
- A composição e a relação entre as instâncias que compõem todo o processo;
- Os princípios a serem utilizados;
- A forma de gestão financeira, considerando os mecanismos de transferência e partilha de recursos.

Dentre as definições traçadas, consideram-se avanços da NOB

SUAS:

- O estabelecimento dos níveis de gestão do SUAS (Plena, Intermediária e Inicial), apresentando os incentivos para cada um e os requisitos necessários para que os municípios e estados possam se habilitar;
- As bases de financiamento do Sistema de Proteção Básica e Especial, esclarecendo os caminhos e critérios para a transferência de recursos;
- A instituição do Sistema de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação.

Este último avanço encontra-se detalhado na NOB SUAS enquanto suporte operacional a ser construído, como segue:

- Guia padrão de Gestão da Informação em Assistência Social, com o estabelecimento de padrão nacional em torno dos propósitos, diretrizes, usos, responsabilidades e recomendações elencados e pactuados entre as três esferas de governo;
- Constituição de primeira etapa da REDE SUAS, sistema nacional de informação da assistência social como suporte da gestão, do monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos, e benefícios de Assistência Social contemplando gestores, técnicos, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil.

No que tange à proposição do efetivo estabelecimento e operacionalização de um processo sistemático de monitoramento e avaliação das ações sócio-assistenciais, a NOB SUAS traduz-se num grande avanço apresentado às instâncias de gestão, quando esclarece caminhos, institui mecanismos e fixa estratégias e instrumentos comuns que servirão de referencial para cada município e estado brasileiro.

A operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social requer o funcionamento efetivo das instâncias previstas na lei, de maneira que cumpram suas atribuições e competências, em cada esfera de governo, mantendo a necessária articulação.

Ao longo dos anos em que no cenário nacional avançaram as discussões para concretizar a Assistência Social em Política Pública, o município de Londrina também buscou sua organização política e administrativa pela implantação desta no seu âmbito, organizando suas instâncias de deliberação, gestão e financiamento.

A estrutura de gestão criada em 1993 tomou corpo ao longo de onze anos e organizou suas ações de acordo com os princípios e diretrizes da LOAS e as prerrogativas e responsabilidades atribuídas pelas Normas Operacionais Básicas, inclusive na área de monitoramento e avaliação.

### **1.3 A Secretaria Municipal de Assistência Social: órgão gestor da Política de Assistência Social no município de Londrina-Pr.**



Ainda que tenha sido criada na legislação municipal em 1991, foi apenas em janeiro de 1993 que a Secretaria Municipal de Ação Social de Londrina foi implantada e deu início a uma história de construção e consolidação de uma Política sócio-assistencial para o município.

Com o advento da LOAS, a Secretaria instaurou um amplo processo de discussão com diversos segmentos da sociedade civil, sobretudo a rede de serviços sócio-assistenciais não governamental, que culminou na legislação municipal que instituiu a Conferência, o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social- Lei Municipal 6.007/94.

Atualmente, Londrina tem, na Secretaria Municipal de Assistência Social, seu órgão gestor da Política e, no Conselho Municipal, hoje na sua quinta gestão, o órgão deliberativo sobre as ações e recursos necessários para manutenção e implementação de benefícios e serviços.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme Lei Municipal 8.834/2002, tem como finalidade coordenar, executar, manter e aprimorar o sistema de gestão da política e dos serviços de Assistência Social, respeitando os princípios e diretrizes de participação, descentralização e controle das ações, com o envolvimento e articulação do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Políticas Sociais e de Defesa de Direitos afetos. À Secretaria compete:

- I- Coordenar o Sistema Único de Assistência Social no Município de Londrina em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social vigente;
- II- Promover um conjunto integrado de ações sócio-assistenciais básicas e especiais de iniciativa pública e da sociedade civil organizada, para

atendimento das necessidades sociais do público alvo da Assistência Social, conforme preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social;

- III- Organizar os serviços de forma descentralizada, considerando as especificidades sócio-territoriais;
- IV- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, assegurando a centralidade na família, a convivência familiar e comunitária;
- V- Definição de bases de financiamento da Política Municipal de Assistência Social, considerando as determinações do Sistema Único de Assistência Social, compreendendo os níveis de complexidade, territorialização e contrapartida;
- VI- Formular a Política Municipal de Assistência Social;
- VII- Elaborar o Plano Municipal de Assistência Social;
- VIII- Elaborar o orçamento da Política Municipal de Assistência Social;
- IX- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais em áreas urbana e rural;
- X- Organizar e gerir a rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade de serviços, programas e projetos governamentais e não governamentais, existentes em sua área de abrangência, respeitando uma das Diretrizes da Política Nacional de Assistência Social - comando único da Política de Assistência Social no Município;

- XI- Executar os benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta e coordenar a execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;
- XII- Definir padrões de qualidade, formas de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações governamentais e não-governamentais de âmbito local;
- XIII- Articular-se com outras políticas setoriais de âmbito municipal com vistas à inclusão dos destinatários da Política de Assistência Social;
- XIV- Participação com outros órgãos do governo federal e estadual na execução, acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;
- XV- Atender o público usuário da Política de Assistência Social constituído por cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como famílias e indivíduos excluídos, com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, através de serviços sócio - assistenciais básicos e especializados;
- XVI- Executar, manter e aprimorar o sistema de gestão da política e dos serviços de assistência social, respeitando as Diretrizes preconizadas pela Política Nacional de Assistência Social: comando único das ações, participação da população, primazia da responsabilidade do Estado e centralidade na família; e os princípios: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, universalização dos direitos sociais, respeito à dignidade do cidadão, igualdade de direitos no acesso ao atendimento, divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos sócio-assistenciais, dos critérios para sua concessão

e controle das ações, com o envolvimento e articulação do Conselho Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal do Trabalho; Conselho Municipal do Idoso e outros;

XVII- Executar outras atividades afins no âmbito de sua competência.

Para cumprimento das suas competências de gestão da Política, planejar, executar, financiar e avaliar ações sócio-assistenciais, a Secretaria esteve organizada até dezembro de 2004 da seguinte forma:

I- Três assessorias técnico-administrativas;

II- Uma Diretoria Técnica, composta por duas gerências:

a) Gerência de Atenção à Família e Comunidade;

b) Gerência de Proteção à Criança e ao Adolescente;

III- Uma Diretoria Administrativa e Financeira, composta por duas gerências:

a) Gerência Administrativa e Financeira;

b) Gerência de Materiais;

IV- Uma diretoria de Planejamento e Avaliação, composta por uma gerência:

a) Gerência de Acompanhamento e Controle de Projetos e Convênios.

Cada uma das gerências contava com coordenações de projetos, que embora não compusessem o organograma oficial da Secretaria, operacionalizavam e faziam chegar as ações até o seu público-alvo.

Considerando a especificidade deste estudo o monitoramento das ações sócio-assistenciais, desenvolvidas pela rede não governamental de serviços, cabe tratar aqui a Gerência de Acompanhamento e Controle de Projetos e Convênios, dentro da Diretoria de Planejamento e Avaliação.

Esta gerência contava com um Projeto, o de Assessoria às Entidades Assistenciais que, especificamente no período de 2002 a 2004, tinha por responsabilidades:

- Definir e operacionalizar as condições necessárias para o estabelecimento dos Termos de Cooperação Técnica e Financeira, entre o município e as instituições assistenciais, conforme deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social;
- Promover o monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais com quem o município mantém relação técnica e financeira;
- Subsidiar o Conselho Municipal de Assistência Social e os demais conselhos afetos à área, com as informações e avaliações sobre a rede de serviços;

- Desenvolver ações de orientação e capacitação da rede de serviços sócio-assistenciais, conforme a Política Municipal de Assistência Social deliberada pelo Conselho Municipal;
- Orientar conforme as deliberações do Conselho Municipal as instituições em fase de implantação de serviços sócio-assistenciais no município.

Depois de um amplo estudo sobre como organizar as ações de acordo com a nova Política Nacional e sob a égide do Sistema Único de Assistência Social, a Secretaria propôs, no final de 2004, alteração de sua estrutura, aprovada pela Lei Municipal 9.681/2004, passando a se constituir da seguinte forma:

- I. Três assessorias técnico-administrativas;
- II. Diretoria de Gestão Administrativa e Financeira, composta por quatro gerências:
  - Gerência Administrativa,;
  - Gerência de Controle Orçamentário e Financeiro;
  - Gerência de Manutenção;
  - Gerência de Almoxarifado e Compras;
- III. Diretoria de Proteção Social Básica, composta por quatro gerências:
  - Gerência de Garantia de Direitos Sócio-Assistenciais à Criança e ao Adolescente;
  - Gerência de Transferência de Renda;

- Coordenadoria de Apoio Sócio- educativo e Profissional
- Coordenadoria de Renda Mínima Municipal;
- Coordenadoria de Transferência de Renda de outras esferas governamentais;
- Gerência de Apoio Sócio-Familiar e Comunitário;
  - Coordenadoria de Ação Sócio-Educativa e Assuntos Comunitários;
  - Coordenadoria de Terapia Comunitária;
- Gerência de Inclusão Produtiva;

IV. Diretoria de Proteção Social Especializada, composta por duas gerências:

- Gerência de Serviços de Alta complexidade integrada pela:
  - Coordenadoria de Abrigos:
- Gerência de Serviços de Média complexidade integrada pela:
  - Coordenadoria de Serviços de Proteção à pessoas e famílias em situação de risco;

V. Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, composta por quatro gerências:

- Gerência de Gestão da Informação;
- Gerência de Gestão de Convênios;
- Gerência de Gestão de Monitoramento e Avaliação e;
- Gerência de Articulação Institucional.

Cada uma das diretorias e gerências da Secretaria está constituída por uma equipe profissional, empenhada no cumprimento das suas competências, conforme sua regimentação .

É preciso ressaltar que as ações de monitoramento e avaliação dos serviços, dada a sua especificidade e a necessidade de se firmar conforme ênfase da Política Nacional de 2004, ganharam a amplitude de uma gerência com o objetivo de implantar o Sistema de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação de Assistência Social.

A estrutura que vigorou até 2004 tinha, no campo da Diretoria Técnica, divisão e atribuições pautadas por segmentos populacionais. A partir de 2005, a estruturação se fez com base nas garantias previstas no Sistema Único de Assistência Social-SUAS, cuja divisão se faz por proteção social básica e especial e, em função disso o organograma destaca linhas de ação no âmbito de transferência de renda, apoio sócio-familiar e inclusão produtiva que correspondam à proposta de garantias na busca de autonomias inseridas no sistema.

Na Diretoria de Proteção Especial há uma outra lógica de divisão pautada em serviços de média e alta complexidade.

Quanto à alocação organizacional das ações de monitoramento e avaliação, nesta nova estrutura, ganharam força, pois constituem o conjunto de propostas de ação articuladas pela Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Em comparação com a estrutura anterior, esta Diretoria é a que obteve maior crescimento, com destaque para as Gerências de Articulação, Convênios e Monitoramento e Avaliação, cujas linhas de ação permitem



ampliação das condições de acompanhamento da Rede de Serviços. Cabe destacar que também nesta Diretoria, as ações que antes eram organizadas por segmentos populacionais e modalidade de serviços, agora organizam-se por território.

## CAPÍTULO II

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SÓCIO-  
ASSISTENCIAIS: SEUS CONCEITOS E OBJETIVOS.

O ordenamento constitucional de 1988 e a Lei Federal 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social–LOAS, pontuam no país o debate e a necessidade de definição de novas estratégias de gestão para a Política de Assistência Social, sobretudo no que tange à primazia do Estado na condução e gestão democrática dessa Política e a necessidade de reformulação da relação entre o Estado e a sociedade civil, para que os princípios e as diretrizes que fundamentam a Política de Assistência Social sejam de fato elementos constantes na operacionalização de cada uma das ações, serviços, benefícios, programas e projetos.

A descentralização político-administrativa atribui para cada esfera de governo, competências gerenciais específicas, porém não dissociadas dos processos de gestão: planejamento, financiamento, execução, monitoramento, avaliação e deliberação.

É o município a esfera privilegiada de gestão, que pela proximidade da realidade vivenciada pela população, tem a maior capacidade de orientar a condução das ações desenvolvidas.

A capacidade de diagnóstico social do município pode propiciar melhores condições de planejamento, formulação e deliberação da Política de Assistência Social, que podem e devem ser aprimoradas constantemente durante o processo de execução, mediante a instituição de um processo contínuo de monitoramento e avaliação, elementos fundamentais de gestão das políticas sociais, que possibilitam mensurar a eficiência e a eficácia das ações

desenvolvidas e, sobretudo, subsidiar o órgão gestor e o Conselho Municipal com elementos importantes e relevantes para o processo de formulação e deliberação.

Neste sentido, este capítulo buscará promover um resgate teórico acerca da concepção e destinação dos processos de monitoramento e avaliação de políticas sociais, ressaltando as tendências hoje discutidas e implementadas.

Necessário se faz esse resgate para que posteriormente se possa estabelecer a análise da condução desses processos no município de Londrina.

Num segundo momento, será feita a relação teórica com a análise do conteúdo das entrevistas realizadas no órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social de Londrina, ressaltando como indicadores a concepção e objetivos, para o desenvolvimento desta ação.

Cabe lembrar que a análise realizada está voltada ao processo e às ações de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelo órgão gestor municipal da Política de Assistência Social às ações e serviços desenvolvidos pela rede sócio-assistencial não governamental do município.

## **2.1 Principais tendências na conceituação e definição de objetivos para monitoramento e avaliação.**

*“Avaliar é uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana; é assim um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações de indivíduos ou grupos” (BELLONI, 2001:14).*

Enquanto mecanismo natural e instintivo denominado por *BELLONI (2001)* como avaliação informal, a avaliação não consiste em um

processo avaliativo, é assistemática e não está diretamente relacionado a um processo de planejamento.

**Para AGUILAR e ANDER EGG (1993), o estabelecimento de um processo qualitativo exige características distintas, capazes de constatar e compreender todas as dimensões da situação avaliada, com vistas a estimular o seu aperfeiçoamento.**

“Portanto, o conceito de avaliação aqui adotado, refere-se à análise de processos e de produtos ou resultados de uma atividade, fatos ou coisas. Está construído tendo como objetivo a avaliação, primordialmente instituições e políticas. Nesse caso, contempla a atividade a ser adotada de um modo global a saber: Os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados.” (BELLONI,2001:15).

Desta forma, fica descaracterizada a proposta de avaliação enquanto instrumento meramente comparativo entre objetivos propostos e objetivos alcançados. Trata-se aqui de conceituar a avaliação enquanto processo avaliativo, capaz de contextualizar a atividade desde o seu processo de formulação e implementação, e também capaz de oferecer elementos de aperfeiçoamento sistemáticos.

Esse conceito de avaliação tem fundamentado a concepção de monitoramento e avaliação, utilizada para a Política de Assistência Social/2004, como também se encontra nos documentos oficiais do antigo Ministério de Previdência e Assistência Social (2001) :

“...mecanismos gerenciais de acompanhamento e controle de ações planejadas, com base em indicadores, que permitam a socialização sobre os resultados alcançados e o impacto dessas ações sobre a qualidade de vida da população. Neste processo a supervisão é o instrumento preponderante, que além de medir quantitativamente e qualitativamente o alcance social das ações, acompanha as decisões, os procedimentos dos agentes sociais, a participação dos usuários e a adesão da população aos programas.” ( MPAS,2001:24).

“... realização de políticas estratégias de monitoramento e avaliação, a serem desenhados como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução, e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribui aos escopos institucionais”. (PNAS, 2004:62).

É muito importante fazer aqui uma ressalva quanto à confusão que hoje se tem feito sobre processo de acompanhamento nas políticas públicas e processos de avaliação:

“...Há que se salientar ainda o fato de a confusão entre acompanhamento e avaliação provir do entendimento que o primeiro pode ser visto como o segundo. Na verdade, a característica burocrático formal do acompanhamento formal que costumeiramente se faz, influência e institucionaliza a forma privilegiada de avaliação que se tem,...” (LOBO,1998:77).

É muito importante este recorte antes de prosseguir sobre conceituação de avaliação, porque, como se pode verificar, o conceito de monitoramento e avaliação sugerido para a Política de Assistência Social, relaciona ao acompanhamento e avaliação, bem como à deliberação.

Neste sentido, a avaliação é considerada como processo contínuo e sistemático desde a compreensão de realidade onde as ações são ou serão desenvolvidas, ao processo de desenvolvimento dessas ações, até os impactos e mudanças pretendidos.

Pode-se dizer que o sistema pretendido para a Política de Assistência Social é um misto de diferentes tipos e tendências de avaliação, tendências presentes nos estudos sobre avaliações de políticas sociais.

Trata-se de tipos de avaliação chamados de avaliação ex-ante, avaliação de processo e/ou implementação e avaliação ex-post, encontradas em grande parte da bibliografia hoje em debate.

Para melhor esclarecimento, faz-se importante resgatar também estes conceitos.

#### Avaliação Ex-Ante:

“Avaliações ex-ante procedem o início do programa, ocorrendo em geral durante as fases de sua preparação e formulação; também referidas como avaliações-diagnóstico, não realizadas para apoiar decisões finais da formulação”.(DRAIBE,2001:19).

As avaliações ex-ante consistem em estudos anteriores à implantação das políticas públicas, com a competência de conhecer a realidade, seus aspectos determinantes, suas conseqüências, ou seja, as suas reais necessidades e demandas para a política a intervir, como estabelecer os objetivos a serem alcançados.

Trata-se de um tipo de avaliação capaz de conhecer a situação a ser abordada, o contexto e o público a que se destina.

Esse tipo de avaliação permite estabelecer referências para comparações na avaliação de resultados e impactos, e ainda mensurar a viabilidade do que está em proposta, como a possibilidade de envolvimento do público alvo, e das organizações existentes.

#### Avaliação de Processo:

“As avaliações de processos têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é

fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível”.(DRAIBE, 2001:20).

Esse tipo de avaliação consiste em avaliar a influência e a eficácia, aprimorando a conexão dos rumos da ação e de teste de seu desempenho.

Para melhor entendimento, é bom esclarecer os conceitos de eficiência e eficácia em avaliação, como utilizado por ARRETCHE (1998:34):

“Por avaliação de eficácia entende-se a avaliação dos objetivos traçados e dos instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos”.

Trata-se de mensurar as metas propostas em relação às metas alcançadas. É o fazer certo, o produzir efeitos e bons resultados.

“Por avaliação de eficiência entende-se a avaliação da relação entre os esforços empregados na implementação de uma dada política e os resultados alcançados”.

Incide diretamente sobre ação desenvolvida. É o fazer bem. Uma avaliação crítica sobre a égide da eficiência permite uma interpretação e análise sobre o processo e os seus resultados. Pode, ao longo do processo corrigir desvios, dentre outras questões.

Nesse tipo de avaliação de progresso, o monitoramento das ações é instrumento preponderante, capaz de capturar as informações relevantes precisas, sintéticas, que irão alimentar o processo de avaliação, sob aspectos como o aperfeiçoamento do conhecimento da situação, do contexto e do público alvo, a adequação ao planejamento proposto, o acompanhamento dos processos e atividades previstas, a identificação de pontos críticos da gestão e a conexão de fatores que dificultam a ação.

#### Avaliação ex-post:

As avaliações ex-post são feitas concomitante ou após a realização do programa, também com duplo objetivo verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo a seus objetivos; e avaliar a efetividade do programa, ou seja, os resultados, impactos e efeitos.

Esse tipo de avaliação refere-se aos resultados dos impactos, às mudanças que a ação planejada e executada tem efetivamente causado na realidade.

Trata-se da avaliação sob a égide da efetividade, que ARRETCHE (1998:31) entende como o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e resultados, seu sucesso ou fracasso em termos de efetivas mudanças nas condições de vida da população público-alvo da ação. É a manifestação do efeito real da ação executada.

Quando, anteriormente, este capítulo abordou que a avaliação pretendida para a Política de Assistência Social é, na verdade, um misto de tipos aqui explorados de avaliações de políticas públicas, refere-se ao fato de que o conceito de Monitoramento e Avaliação resgata aspectos diversos dos três tipos de avaliações aqui tratados: a realização de estudo e diagnósticos e a mensuração da influência, da eficácia e da

efetividade das ações da Política de Assistência, com o fim último de contribuir para a formulação da política nas três esferas de governo.

Pode-se perceber que os conceitos de avaliação perpassam pelos objetivos a ela traçados. A finalidade da avaliação também tem sido uma discussão presente no debate das políticas sociais.

“A avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”.(COHEN E FRANCO,1993:16).

Toda a literatura acerca de avaliação de políticas sociais é unânime em considerar que, até a década de 70, apenas o campo da Saúde e da Educação, eram prioridades para avaliação. Conforme BARREIRA (2002) a avaliação das demais políticas públicas, pelo caráter focalista, centralizador e não sistemático, as avaliações quando ocorriam, caracterizavam-se como estudo de casos.

O conceito de avaliação utilizado relacionava-se à idéia de controle, destinado à fiscalização pelas pessoas ou órgãos responsáveis, objetivando o cumprimento das normas estabelecidas.

LOBO (1998) lembra que uma postura bastante comum na administração pública brasileira era o privilégio da informação quantitativa presente nas avaliações, como uma atividade de caráter meramente fiscalizador.

Tal tendência de privilegiar as informações quantitativas é de ordem basicamente econômico-financeira, dada a escassez de recursos públicos que exigem uma racionalização de gastos e as enormes proporções dos “universos” populacionais a serem cobertos pelos programas sociais, como retoma ARRETCHE (1998).

No Brasil, na área da Assistência Social, ainda longe do caráter de avaliação, o Estado, que historicamente não assume a responsabilidade direta na condução dos serviços sócio-assistenciais, iniciou na década de 30, junto às chamadas obras sociais (IAMAMOTO: 1988), ações chamadas de orientação a estes serviços principalmente geridos e operacionalizados por organizações de cunho religioso.

Tais ações objetivam orientar, normatizar e fiscalizar toda a prestação de serviços sócio-assistenciais.

Ainda segundo IAMAMOTO (1988), as ações iniciais, chamadas orientação técnica às obras sociais, voltavam-se à organização interna, às atividades, meios destes serviços, visando oferecer uma nova forma de atendimento prestado, uma coordenação e sistematização das ações julgadas indispensáveis. A ação estatal era dada como um instrumento normativo e regulador.

Nesse contexto, foi desenvolvido o instrumento da supervisão, do acompanhamento dos serviços sociais, enquanto instrumento preponderante na organização e na administração desses serviços.

VIEIRA (1974) utilizava-se de definições que estabeleciam o instrumento de supervisão enquanto um processo administrativo, de cunho educativo e como um método de controle institucional.

Cabe ressaltar as considerações de NOGUEIRA (1990) de que o direcionamento da ação de supervisão de serviços estava sempre voltado para o cumprimento dos objetivos institucionais, em nenhum momento relacionado a um processo técnico-político de gestão.

Ainda na perspectiva da orientação técnico-profissional às obras sociais, com o objetivo de organizar o atendimento assistencial prestado, desenvolveu-se, no Brasil, sob a influência das propostas de desenvolvimento comunitário, a assessoria técnica, pautada na necessidade de planejamento, orientação e controle das ações.

Já na década de 80, desencadeou-se, na sociedade brasileira, um movimento articulado entre os espaços institucionais e os movimentos sociais, que resultou em propostas de ações na perspectiva de assegurar direitos e de democratizar a sociedade e os serviços, embutidas na Constituição Federal de 1988. Esse processo instaurou, no período pós 88, um reordenamento do tratamento e condição das políticas sociais brasileiras, acentuando um debate voltado à gestão dessas políticas, de forma comprometida com seus resultados, dentre elas a recém nascida Política de Assistência Social.

As disposições da CF-1988 apontam para um reordenamento político e administrativo e à construção de uma sociedade mais participativa, chamada ao fortalecimento sobretudo das administrações municipais.

Para a operacionalização da gestão descentralizada e participativa das políticas sociais, desencadeou-se a instituição dos conselhos partidários entre governo e sociedade civil, criação de fundos especiais para financiamento conjunto, planejamento das ações (definindo prioridades, comando único e primazia da responsabilidade do Estado na condução dessas políticas) e, por fim, a retomada dos processos de supervisão, monitoramento e avaliação das ações, para garantir o Controle Social, a avaliação torna-se instrumento essencial de democratização das políticas sociais no Brasil.

“Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo”(ARRETCHÉ, 1998:37).

No que tange à Política de Assistência Social, esta tem sido a tônica para o estabelecimento de um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação, o controle social e uma gestão adequada dessa política.

“O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação, que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de serviços, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política”.(PNAS, 2004; 61)

São de diferentes propósitos os objetivos da avaliação, podendo, dentre outras questões, como trata SILVA (2001), definir os limites de uma ação, identificar mudanças, potencialidades, problemas, organizar informações e subsidiar tomadas de decisões.



“Recusa-se aqui, a avaliação como mero propósito de controle, de fiscalização de amedrontamento e destaca-se o compromisso com os valores éticos e com a não neutralidade, o que reafirma a perspectiva de mudança política, com alteração da prática imediata dos programas sociais na direção desejada, tendo como referências as demandas sociais”.(SIVA,2001;51).

O estabelecimento do objetivo é o caráter político dado ao processo de monitoramento e avaliação pretendido. Trata-se da atribuição da função de alimentação de informações necessárias para o pensar e o repensar das políticas sociais.

## **2.2 Monitoramento e Avaliação: os conceitos e os objetivos construídos na pesquisa.**

### **2.2.1 A Rede não governamental de prestação de serviços sócio-assistenciais de Londrina e a relação técnica e financeira com o município.**

Anterior ao início da apresentação das análises acerca do processo de monitoramento e avaliação desenvolvido no município de Londrina, cabe o esclarecimento sobre a rede de serviços sócio-assistenciais não governamentais monitorada e avaliada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão gestor da Política no âmbito municipal.

Até 1993, quando da implantação da Secretaria, o município de Londrina não contava efetivamente com um órgão gestor e executor da Política de Assistência Social.

As primeiras ações, executadas diretamente pelo Departamento de Serviço Social da então Secretaria de Saúde e Promoção Social ( vigente da

década de 70 até 1992), limitavam-se à operacionalização de programas pontuais de origem estadual ou federal.

A atenção às principais demandas sócio-assistenciais ficava a cargo exclusivo das organizações não governamentais, provenientes de grupos atuantes ligados a organizações religiosas e movimentos solidários e/ou comunitários.

Os serviços prestados compreendiam várias demandas, tais como creche para crianças, apoio sócio-educativo para crianças e adolescentes, educação profissional para adolescentes, abrigos para crianças e adolescentes, educação especial para pessoas com deficiência, associações de defesa e serviços para idosos e pessoas com deficiência, albergues para população de rua, asilos para idosos, casas de recuperação para usuários de álcool e outras drogas e ações de combate emergencial da fome e da pobreza.

Até a implantação da Secretaria Municipal de Assistência Social em 1993, a relação estabelecida entre o governo municipal e as instituições não-governamentais prestadoras de serviços sócio-assistenciais constituía-se em um acordo verbal firmado entre prefeitos e presidentes de instituições, quanto ao repasse pelo município do montante de 2/3 (dois terços) da arrecadação do IVVC (Imposto sobre a Venda no Varejo de Combustíveis) no município de Londrina.

Sem nenhum critério técnico, o recurso era dividido entre as instituições, que em 1993 totalizavam 106\*.

Cabe ressaltar que, até aquele ano, o município não mantinha nenhuma ação continuada de prestação de serviços sócio-assistenciais.

O governo municipal (1993-1996), ainda em 1993, estabeleceu, através do recém-criado Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais da Secretaria Municipal de Assistência Social, um fórum de discussão permanente junto às instituições, divididas por segmento de atuação, com o objetivo de definir estratégias de relação entre o governo municipal e as instituições.

Naquele momento, o tipo de relação das instituições com o governo, era junto da extinta L.B.A. (Legião Brasileira de Assistência), órgão do governo federal, que mantinha escritório regional sediado em Londrina. Parte das 106 instituições mantinham convênio com a LBA e recebiam mensalmente um valor a título de execução

dos serviços. Era também da LBA, através dos técnicos do Escritório Regional, que as instituições recebiam orientações quanto à organização

---

\* Conforme relatório de Atividades da SMAS/PML – Ano 1993.  
institucional e aos serviços prestados.

Um processo permanente de discussão junto ao município apontou para a necessidade de estabelecimento de uma cooperação técnica e financeira, que estabelecesse uma continuidade no repasse de recursos, de forma regular e plantada na especificidade dos serviços prestados.

Em 1994, então, foram estabelecidos os primeiros 49\* termos de convênio entre o município e as instituições prestadoras de serviços de Creche e Educação Infantil. Os termos estabeleciam, como foi apontado, a relação técnica e financeira, responsabilizando o município a manter o repasse mensal de recursos, com base em valor per capita definido e o número de atendimentos que a instituição tinha capacidade de realizar e estabelecer um processo de supervisão das ações desenvolvidas.

Às instituições cabia um rol de responsabilidades relacionadas à qualidade dos serviços e ao seu público alvo.

Ainda em 1994, dado o advento da promulgação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), ampliou o debate junto às instituições, considerando os princípios, diretrizes e ditames da LOAS, com vistas a iniciar a construção da Política de Assistência Social no município e à criação de Conselho Municipal de Assistência Social.

Em dezembro do mesmo ano, Londrina aprovou a Lei 6007/94, criando e organizando a Conferência, o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social.

---

\* Conforme dados do Relatório de Atividades SMAS/PML 1994.

Em 1995, foi realizada a 1ª Conferência Municipal de Assistência Social, que elegeu o Conselho, um dos primeiros do país, ampliando assim a discussão sobre a Política de Assistência Social no município.

Desse processo as instituições participaram e puderam a partir dali abrir as discussões, anteriormente realizadas com a Secretaria Municipal, também com o Conselho Municipal de Assistência Social.

Em 1996, mais um número de serviços foram conveniados com a Secretaria, tratava-se das escolas especiais, associações de defesa e serviços especializados voltados à pessoa com deficiência.

Foi nesse momento que o Conselho Municipal de Assistência Social instituiu os primeiros critérios de avaliação de qualidade dos serviços prestados na área e passou a visitar as instituições.

Pela primeira vez na história de Londrina, ocorreu a destituição de uma diretoria institucional, numa ação conjunta da Secretaria Municipal, Conselho Municipal e Ministério Público.

A partir da nomeação de uma diretoria interventora, foi instaurado um processo de avaliação de desempenho e reordenamento institucional naquele serviço.

Dadas às eleições municipais de 1996, as instituições, a Secretaria Municipal e o Conselho viveram um período de nenhuma nova definição e ampliação quanto a rede de serviços não governamentais.

Apenas em 1999, a partir de um “novo” modelo de relação, o Contrato de Gestão, todas as instituições tiveram sua realização técnica e financeira regularizada.

O Contrato de Gestão estabelecia obrigações tanto para o município quanto para a instituição.

Dentre as obrigações do município, destacam-se aquelas que mais se relacionavam à atividade de monitoramento e avaliação:

- Analisar, mensalmente, a documentação apresentada pela instituição;
- Realizar a supervisão técnica do atendimento prestado pela instituição, bem como o acompanhamento e orientações acerca da execução do Contrato;
- Informar periodicamente ao Conselho Municipal de Assistência Social os dados referentes aos recursos repassados.

Quanto às obrigações institucionais, podem-se destacar aquelas voltadas à prestação dos serviços em si, tais como horário, gratuidade, número de usuários, capacitação de funcionários, alimentação e obrigações como a prestação de contas mensal dos recursos recebidos e a permissão para que a Secretaria Municipal de Ação Social, a qualquer tempo, pudesse fazer supervisão “in loco”.

O modelo de Contrato de Gestão foi, mais tarde, considerado pela Procuradoria Geral do Município, irregular para o objetivo pretendido, considerando as instituições não se constituírem enquanto organizações sociais, nem tampouco empresas públicas, requisitos imprescindíveis para o estabelecimento de Contratos de Gestão.

Pode-se considerar como sendo o único avanço na Política Municipal de Assistência Social no período de 1997-2000, a alocação dos recursos federais advindos da extinta

LBA e os recursos municipais orçados para o cumprimento dos Contratos de Gestão, no Fundo Municipal de Assistência Social, sob a gerência do Conselho Municipal.

### **2.2.2 A relação técnica e financeira e o processo de monitoramento e avaliação entre a rede não governamental e o órgão gestor municipal.**

A partir de 2001, considerando a Gestão (2001-2004), foi desencadeado novo processo de relacionamento entre as instituições, a Secretaria e o Conselho. O Projeto de Assessoria às Entidades Sociais se transformou no Projeto responsável pela realização da ação de monitoramento e avaliação dos serviços, em cumprimento ao estabelecido na Norma Operacional Básica de Assistência Social-99.

Primeiramente a equipe do Projeto ficou responsável pela realização do trabalho junto às instituições não governamentais prestadoras de serviços que, de acordo com a aprovação do Conselho Municipal, mantinham a relação estabelecida pelo Termo de Cooperação Técnica e Financeira, firmado ano a ano a partir de 2001. Em 2004, com o aumento da equipe pôde-se iniciar também o monitoramento e avaliação dos serviços governamentais executados pela própria Secretaria Municipal, através da designação de um profissional específico para tal.

Em 2004, a rede não governamental de serviços sócio-assistenciais que mantinha relação Técnica e Financeira com a Secretaria assim se constituía:

<b>Quantidade de Instituições</b>	<b>Área de Atuação</b>	<b>Atendimentos mês</b>
04	Abrigo/Adultos para Adultos.	179
06	Abrigos para Crianças e Adolescentes.	172
03	Defesa de Direitos de Pessoas com Deficiência	90
15	Apoio Sócio-Educativo para crianças e adolescentes.	2531
05	Educação Profissional para Adolescentes.	783
01	Acompanhamento de Adolescentes em Medida Sócio-Educativa em Meio aberto.	150
01	Acompanhamento de Crianças e Adolescentes Vítimas de Abuso e Exploração Sexual.	50
08	Capacitação profissional e enfrentamento à pobreza.	4075
01	Atenção Odontológica para Pessoas com Deficiência.	150
07	Atenção à Saúde e Drogadição.	282

<b>51</b>		<b>8.462</b>
-----------	--	--------------

Fonte: SMAS/Dir. Planejamento e Avaliação: Serviços Conveniados 2004

O Termo de Cooperação Técnica e Financeira, estabelecido de 2001 à 2004 entre o município e as instituições sócio-assistenciais, tanto no que tange às competências do município quanto às das instituições, ampliou o estabelecimento das ações de monitoramento e avaliação enquanto fundamentais nesta relação, destacando.

Das competências do município:

- Realizar supervisão técnica do atendimento prestado pela instituição, bem como o acompanhamento e orientação;
- Informar, trimestralmente, ao Conselho Municipal de Assistência Social os dados referentes aos recursos repassados através do Fundo Municipal;
- Informar, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal sobre a supervisão e avaliação técnica do Termo;
- Emitir laudo de avaliação técnica ao final do período estabelecido pelo termo, para fins de deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social quanto à revalidação do instrumento do Termo de Cooperação Técnica e Financeira.

Das competências das instituições:

- Realizar planejamento anual de atividades, inclusive com a elaboração do plano de trabalho técnico, bem como o estabelecimento da rotina de atendimento, em conformidade com as especificidades do atendimento;
- Proporcionar aos funcionários e usuários, acesso a cursos de capacitação profissional;

- Cumprir suas finalidades institucionais, seus objetivos, bem como os compromissos assumidos formalmente através de convênios, termos, acordos, ajustes, protocolos e outros semelhantes;
- Permitir, em qualquer tempo, à Secretaria e ao Conselho Municipal de Assistência Social o monitoramento, a supervisão técnica e a inspeção “in loco” da unidade de atendimento, bem como aos membros da Auditoria Interna do Município;
- Priorizar os encaminhamentos realizados pelos técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social para as vagas existentes, observando os critérios definidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social;
- Manter critérios de inserção de usuários, conforme definição do Conselho Municipal de Assistência Social;
- Apresentar, anualmente, relatório quantitativo e qualitativo do atendimento prestado.

Pode-se considerar que as ações de monitoramento e avaliação, na perspectiva de subsídio técnico e político ao Conselho Municipal de Assistência Social, ganharam destaque na estrutura do Termo de Cooperação, visto que apresenta a possibilidade de influência do processo, na definição política e aplicação financeira dos recursos da Assistência Social no município.

O Conselho Municipal de Assistência Social apresenta-se no Termo enquanto agente principal neste processo, responsável pela definição e aprovação da Política, do orçamento e recurso destinado a ela.

O Termo também estabelece a relação entre a Secretaria e o Conselho na condução das ações, enquanto agentes imbuídos da responsabilidade de efetivação da Política de Assistência Social enquanto uma política acessível e de garantia de direitos a quem se destina.

Até 2004, a Secretaria optou por organizar o trabalho de monitoramento e avaliação, segmentando a Rede de Serviços conforme o público atendido e a modalidade de atendimento desempenhada.

No decorrer deste ano, considerando as discussões da Política Nacional de Assistência Social-2004 e a implantação do Sistema Único de Assistência Social, que culminaram com o reordenamento da Secretaria em 2005, avançaram as discussões de territorialização da rede de serviços e sua organização conforme a Proteção Social Básica e Especializada, também no seu monitoramento e avaliação.

De 2001 a 2004, a Secretaria organizou uma equipe específica para tais ações com três profissionais, sendo dois Assistentes Sociais e um Educador Social, que dividiram o trabalho junto à rede de serviços não governamentais, de forma que:

- \_ um profissional ficou responsável pelas instituições prestadoras de serviços nas áreas de abrigo para adultos e benefícios diversos na área da Assistência Social.

- \_ um profissional ficou responsável pelas instituições prestadoras de serviços nas áreas de atendimento odontológico especializado e de defesa de direitos de pessoas com deficiência, abrigos para criança e adolescentes como medida de proteção e serviços especializados para crianças e adolescentes nas áreas de cumprimento de medidas sócio-educativas em meio aberto e vítimas de abuso, violência e exploração sexual.

- \_ um profissional que ficou responsável pelas instituições prestadoras de serviços nas áreas de apoio sócio-educativo para crianças e adolescentes e educação profissional para adolescentes.

Essa equipe esteve sob a coordenação e acompanhamento de um Diretor de Planejamento e Avaliação e de um Gerente de Acompanhamento e Controle de Projetos e Convênios, ambos Assistentes Sociais.

No município de Londrina, tanto os serviços governamentais como os serviços não governamentais nas áreas de creche e educação infantil e educação especial para pessoas com deficiência são acompanhados e monitorados, avaliados e co-financiados pela Secretaria Municipal de Educação e os serviços abrigo para idosos e de garantia de convivência comunitária para idosos são acompanhados, monitorados e avaliados e co-financiados pela Secretaria Municipal do Idoso.

Tendo claro como, ao longo dos anos, a Prefeitura vem atuando junto às instituições não governamentais e como se organiza para o atendimento da Norma Operacional Básica da Assistência Social naquilo que lhe é estabelecido enquanto competência, pode-se, então, analisar, à luz do referencial teórico, a concentração, os objetivos e a metodologia de ação que a equipe tem e que foi apresentada na fase de coleta dos dados.

### **2.2.3 O Processo de Monitoramento e Avaliação: a concepção da equipe.**

No desenvolvimento da pesquisa, quando da aplicação das entrevistas, quando questionados sobre o entendimento ou conceito que se tem



sobre monitoramento e avaliação, cada membro da equipe pôde fazer livremente suas considerações, assim apontando o que o Projeto e ele próprio consideram e entendem.

“Monitorar para avaliar, o monitoramento é um processo para se chegar à avaliação.”(Técnico DPA)

LOBO (1998:77) alerta para uma constante confusão que se faz acerca da diferenciação de monitoramento e avaliação.

Nesta fala, o técnico ressalta a diferença entre o procedimento de monitorar e o objetivo último a chegar, a avaliação.

Fica claro o entendimento da ação enquanto um processo dinâmico, no qual procedimentos de acompanhamento são necessários à construção da avaliação propriamente dita. Porém, a concepção fica vaga quanto à consistência, tanto dos procedimentos do monitoramento, quanto da avaliação pretendida, ou seja, considera-se a avaliação sob que aspectos?

A concepção da ação de Monitoramento e Avaliação enquanto um processo contínuo ainda se faz presente na fala de outros membros da equipe, como:

“Para mim, monitoramento e avaliação são instrumentos que a gente tem para estar acompanhando e avaliando o que determinada instituição está desenvolvendo. Se aquilo está de acordo com o que ela estabeleceu no Plano de Trabalho, se ela vem cumprindo seus objetivos. Então, todos esses processos de acompanhamento, de supervisão, formam o processo de monitoramento e avaliação.” (Técnico DPA)

O conceito utilizado aqui é o relacionado à avaliação a partir dos objetivos, o que pode remeter ao conceito de avaliação de eficácia, tratado anteriormente conforme ARRETCHÉ (1998), a partir das metas e objetivos propostos e os efetivos resultados alcançados.

Deixa claro o público, ou seja, as instituições a quem se destinam as ações, como aquelas que mantêm relação técnica e financeira mediante repasse de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social.

Porém, ainda há o conceito, entre membros da equipe, de que Monitoramento e Avaliação é um processo de assessoria e capacitação.

“Buscar dar uma assessoria às entidades que hoje são conveniadas com a Secretaria e através desta assessoria monitorar para que estas entidades apresentem cada vez mais qualidade nos serviços, que a sua relação com os seus usuários seja cada vez mais qualificada, que a sua relação com a rede de serviços seja cada vez mais estendida. Monitoramento é capacitação das instituições, visto que a filantropia é ainda bastante arraigada, principalmente no segmento que eu atuo, enfrentamento à pobreza, onde o direito social precisa ser mais ampliado. Então, vamos assessorando para que uma nova visão, novos instrumentos de trabalho e novas articulações estejam presentes nas instituições.”(Técnico DPA)

**O conceito apresentado está ligado à melhoria da qualidade dos serviços prestados. Tal qualidade pode significar, dentre outras questões, a superação de antigas práticas e a aquisição/assimilação dos serviços sócio-assistenciais enquanto direito, princípio básico da Política de Assistência Social.**

**Embora esta visão se remeta a um entendimento bastante antigo no Brasil, no que diz respeito ao acompanhamento dos serviços sócio-assistenciais não governamentais como resgata IAMAMOTO (1988), pode-se identificar ainda neste conceito, um objetivo mais amplo para a ação, que é o de disseminar os ditames da LOAS na perspectiva de que os serviços prestados pelas instituições se configuram enquanto direitos da população e necessitam estar sob os princípios da Lei.**

A perspectiva de Assessoria, colocada muito relacionada à capacitação, está identificada enquanto instrumentalização necessária para que todos os serviços funcionem de acordo com a Lei, como já colocado anteriormente.

A fala abaixo reforça esse entendimento.

“Uma série de procedimentos de acompanhamento, análise de dados, orientação para aprimoramento dos serviços de Assistência Social prestados a comunidade, todos esses procedimentos têm como fundamento toda a orientação da Política Municipal de Assistência Social, estabelecida junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e toda a legislação e normatização vigentes hoje.”(Técnico DPA)

Fica clara a idéia de assessoria, capacitação e orientação, porém com a preocupação de qualificação e articulação dos serviços, mediante os princípios e diretrizes presentes na legislação e normatizações da Política de Assistência Social.

Um conceito mais ampliado de Monitoramento e Avaliação é encontrado de forma bastante esclarecedora na fala de apenas um dos técnicos da equipe:

“Entendo como sendo mecanismos, ferramentas, que possibilitam acompanhamento dos serviços prestados, com base em indicadores pertinentes à Política de Assistência Social, para a realização de efetiva avaliação de todas as ações desenvolvidas pela rede de serviços no município. Esse processo, como um todo, deve criar um sistema, um fluxo de informação entre o órgão gestor, no nosso caso a Secretaria de Assistência Social, a rede de serviços e o Conselho de Assistência Social, subsidiando assim toda a formação e execução da Assistência Social no município.” (Técnico DPA)

Essa fala volta a diferenciar o monitoramento enquanto um conjunto de procedimentos que podem levar à avaliação.

Retoma o conceito de DRAIBE (2001:20) no que diz respeito à avaliação de processo, necessária para debater fatores que interferem de forma positiva e negativa no desenvolvimento da ação.

Tais fatores o técnico trata como indicadores para a avaliação, no caso, intrínsecos à Política de Assistência Social.

Cabe considerar, a perspectiva apresentada da criação de um sistema contínuo de acompanhamento de avaliação das ações, o que pressupõe a necessidade de organizar um fluxo de coleta de dados e tratamento das informações.

Esse entendimento reforça um conceito de Monitoramento e Avaliação pelo qual perpassam aspectos técnicos e aspectos políticos dessa ação, enquanto instrumento de gestão da Política de Assistência Social, reforça a necessidade de uma construção técnica, e o fim último da ação, enquanto subsídio para a formulação e avaliação constante da Política de Assistência Social no município, orientada e aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

O fim último para essa ação é o objetivo estabelecido para a realização do monitoramento e avaliação junto aos serviços não governamentais.

Quando indagadas sobre qual é esse objetivo, a equipe é muito coesa em suas respostas, reforçando a perspectiva política do trabalho.

“Acho que o maior objetivo de se fazer monitoramento e avaliação junto à rede não governamental é estabelecer um processo de orientação e de acompanhamento que nos leve à efetivação da Política de Assistência Social. Como eu já disse, a partir dessas atividades de monitoramento, pode-se tanto subsidiar a Secretaria e o Conselho e também envolver cada vez mais os serviços não governamentais na Política de Assistência e promover um reordenamento institucional de base legal.” (Técnico DPA)

Reafirma-se o que SIVA (2001:51) considera como o objetivo de um processo avaliativo, a perspectiva da mudança política.

Considera-se o processo de monitoramento e avaliação um instrumento efetivo de gestão, capaz de abrir a discussão para o direcionamento e consolidação da Política.

#### **2.2.4 Os objetivos do Monitoramento e Avaliação: o entendimento da equipe.**

“O grande objetivo é que a Lei, a nossa LOAS, seja compreendida e implantada. Quando se fala em direitos sociais, diretrizes da LOAS, que isto seja considerado, reconhecido e implantado. O objetivo maior é levar estas instituições a conhecerem e incorporarem cada vez mais as definições da LOAS.” (Técnico DPA)

A adequação dos serviços e o reordenamento institucional previsto na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social são encontrados também como ênfase do objetivo estabelecido para a ação.

“Embora eu seja nova na equipe, eu acredito que seja pela necessidade de estar avaliando e adequando os serviços, conforme uma rede de serviços, se adequando, para que cada instituição não faça conforme lhe convier, e sim sistematizando o trabalho, acompanhando, dando suporte, buscando estabelecer a melhoria dos serviços prestados”. (Técnico DPA)

Segundo ARRETCHE (1998), na Avaliação de Processo, o monitoramento é um instrumento capaz de retomar a discussão para o planejamento proposto.

Nesse caso, a equipe reafirma os ditames da Lei Orgânica de Assistência Social capazes de orientar e promover o reordenamento institucional, um novo planejamento de ações considerando os princípios da Política.

No momento em que foram realizadas as entrevistas, a equipe estava bastante envolvida na discussão da aprovação da Política Nacional de Assistência Social /2004 que previa a implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Nesse sentido, encontram-se, aqui, princípios constantes na Política Nacional, como a padronização dos serviços e a organização e funcionamento enquanto rede que se complementa.

“O objetivo principal é estar organizando a rede de serviços no município, que possam atender as necessidades que estão postas enquanto demandas da comunidade e que isso esteja qualificado cada vez mais”. (Técnico DPA)

Relacionar o monitoramento e avaliação com as demandas da população e, especificamente, da comunidade, é apresentado de forma a pautar o princípio da territorialização também presente na Política Nacional aprovada em 2004.

Indica a ação de monitoramento e avaliação como estratégia de construção de uma rede de serviços voltados à proteção social na área de abrangência.

Identifica-se a constante preocupação por exercitar a proposta da Assistência Social enquanto Política Pública. A equipe tem clareza de que os serviços devam primar pela qualidade na sua oferta e principalmente que estejam voltados ao público destinatário desta Política.

Embora a ênfase dada seja na avaliação qualitativa, encontram-se nas falas, ainda resquícios de uma postura bastante comum na administração pública, segundo LOBO (1998), que é o caráter fiscalizador, o controle da aplicação de recursos Públicos:

“Penso que o objetivo maior é o comando único da Política de Assistência Social que é uma só. Tanto os serviços da rede governamental quanto os da rede não governamental têm que ter critérios iguais e também porque as instituições não governamentais recebem recursos do município para desenvolverem seus trabalhos. Esses recursos advêm parte do fundo, parte da própria prefeitura, na sua grande maioria. Então é preciso acompanhar no sentido de estar cuidando de um patrimônio que é público e garantindo que as pessoas que estão sendo atendidas nessas instituições sejam o público da assistência”. (Técnico DPA)

Esse tipo de objetivo parece ainda se fazer presente, considerando que a rede de serviços monitorada e avaliada coincide com a rede que recebe mensalmente recursos públicos, advindos do tesouro municipal, pela via do Fundo Municipal de Assistência Social.

Ressalta-se que grande parte destes serviços são prestados no município apenas pelas instituições não governamentais. A Secretaria Municipal de Assistência Social não é executora de serviços tais como abrigos para adultos; por sua vez, é executora de serviços intermediários, como abordagem e encaminhamento de adultos nas ruas, serviço exclusivo, que não é prestado pela rede não governamental.

Fica caracterizado não o entendimento de uma compra de um serviço que não se tem, mas sim a preocupação quanto à utilização correta dos recursos repassados, atentando para a qualidade destes e o atendimento ao público alvo, visto que esses são os direitos com que a população pode contar.

Fica implícito o conceito de público que permeia a inclusão da rede não governamental no Sistema de Assistência Social do município, reconhecendo a responsabilidade pública que a rede não governamental tem, visto que parte dela é afiançada na utilização de recursos públicos.

O fato da instituição compor a Política Pública de Assistência Social no âmbito municipal pode interferir na forma de avaliação. Instaura-se a exigência do comprometimento com a Política e também com os demais pressupostos referentes à condução transparente desta.

Os conceitos e os objetivos apresentados neste capítulo, sobretudo pelos técnicos que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do município de Londrina, remetem à preocupação com a efetiva consolidação da Assistência como Política Pública. Os princípios e as diretrizes legais e a preocupação com o atendimento acessível e de qualidade conduzem o direcionamento do processo como um todo.

É o pensar os serviços enquanto rede sócio-assistencial destinada às necessidades e demandas da sociedade.

### CAPÍTULO III

#### ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: OS CAMINHOS E CONSTRUÇÕES.

**Tendo considerado anteriormente a discussão das tendências no debate atual acerca das políticas públicas, relacionando ao conceito e aos objetivos traçados no município de Londrina para o desenvolvimento das ações, faz-se importante destacar, neste capítulo, a dimensão técnica do processo de monitoramento e avaliação.**

**Compreendendo que esse processo é fundamentado em aspectos técnicos e políticos que o envolvem, discutir a dimensão técnica é apresentar e refletir sobre a condução de todo o processo, considerando as estratégias e procedimentos metodológicos que orientam seu desenvolvimento.**



**Neste capítulo será apresentada a discussão teórica sobre estratégias e procedimentos de avaliação voltados aos tipos de avaliação apresentados no capítulo anterior, buscando estabelecer a relação com a prática desenvolvida pela equipe do Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais de Londrina, ressaltando como indicadores de análise, as estratégias, os procedimentos e os parâmetros estabelecidos para mensurar a qualidade dos serviços prestados pela rede de serviços monitorada.**

### **3.1 A organização de um processo de avaliação.**

**Cabe esclarecer que dada a escassa bibliografia acerca de procedimentos metodológicos de monitoramento e avaliação de serviços sócio-assistenciais (da investigação à produção de pareceres), o texto resgata da bibliografia pesquisada à perspectiva da organização de processos avaliativos.**

**Dentre os principais autores pesquisados, pode-se dizer que há uma convergência que indica grandes linhas de organização de processos avaliativos: a planificação do processo (construção de um Plano de estratégias e procedimentos) e a identificação e definição de indicadores de avaliação.**

**“O monitoramento de um projeto, de um programa ou de um plano estratégico de uma organização pode ser entendido como o acompanhamento sistemático das atividades ou ações executadas; dos produtos, dos resultados e impactos gerados; do processo de sua execução; do contexto em que se realizou; ou de qualquer outra dimensão que se queira acompanhar. Uma característica básica da prática de monitoramento é que ela se refere a um processo em andamento: somente se monitora algo que está acontecendo.(CALIL e EHLER,;2004:103)”**

**O monitoramento, enquanto prática que gera e sistematiza informações, procede subsídios fundamentais do processo de avaliação. O processo de monitoramento pode fornecer elementos de análise, por exemplo, dos resultados ou dos impactos de uma ação ou do seu desenvolvimento.**

**A partir de procedimentos claramente estabelecidos, CALIL e EHLERS (2004) consideram que a prática do monitoramento e avaliação pode estimular processos de aprendizagem.**

**A definição dos propósitos, das finalidades, dos objetivos para o processo de monitoramento e avaliação pressupõe definições técnicas, no âmbito da condução do processo de execução, ou seja, da metodologia adequada aos objetivos definidos.**

**Como anteriormente identificado, monitoramento compreende um processo de acompanhamento , uma estratégia que integra a chamada avaliação de processo.**

**“Em se tratando de processos , a avaliação se estrutura de forma que privilegie análises qualitativas. A idéia de processo supõe variações político-institucionais num processo continuum de tempo de espaço. O desenho de estratégias de avaliação de processos pode ser bastante complexo, envolvendo variáveis que vão desde os atores envolvidos até os mecanismos que impulsionam ou refreiam a consecução dos objetivos.(LOBO,1998:81)”**

**Esboçar um modelo de Plano de Avaliação ou Pesquisa Avaliativa, em se tratando de avaliação de processo, requer a apreensão do que PEREZ (1998:71) chama de relações complexas, estabelecidas entre variáveis dependentes (graus e formas da implementação), variáveis intervenientes (comportamento dos agentes envolvidos na implementação) e variáveis independentes (estrutura de operação da rede envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico).**

**Trata-se do estabelecimento de uma metodologia que contemple a contextualização das ações desenvolvidas.**

**“Ao contrário, os modelos mais dinâmicos ou processuais pressupõem não apenas a relação da implementação com o contexto mais geral da macropolítica, o que pode identificar como determinação externa, como também as relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos atores que certamente influenciarão o seu comportamento, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores , que interagindo entre si e com a estratégia de implementação , pode afetar o grau de alcance dos resultados e formas da implementação.(PEREZ,1998:72)”**

**A definição metodológica a ser seguida pode superar as pesquisas de desempenho e eficácia das ações realizadas, podendo promover, inclusive, conhecimento sobre o processo desenvolvido e sobre o grau de efetividade.**

**Reportando-se à concepção de metodologia, remetemo-nos a MINAYO(2002):**

**“...a metodologia, inclui as concepções teóricas de abordagem , o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador.”(MINAYO,2002:16)**

Neste sentido, podemos considerar que a definição metodológica adequada ao desenvolvimento do processo de monitoramento e avaliação pode, à luz da concepção e dos objetivos traçados, apreender a realidade a ponto de produzir conhecimentos.

“ Considerar enquanto um processo científico de produção de conhecimento, para realimentar as políticas e programas sociais e , como tal , é um processo constante e contínuo, expresso por diversas operações, mas que são inter-relacionadas, interdependentes e , às vezes concomitantes. (SILVA: 2001)”

Pode-se tratar o monitoramento enquanto um processo contínuo de verificação das ações desenvolvidas, uma ferramenta que não se traduz na avaliação propriamente dita, mas que, no decorrer do processo , torna-se capaz de colher as informações, remetê-las à avaliação e aí sim poder emitir um julgamento capaz de contribuir com a definição e a redefinição das políticas sociais.

### 3.1.1 O Plano de Avaliação.

SILVA (2001:64) utiliza alguns passos /momentos que necessitam de uma definição previa para orientação de um processo avaliativo.

Considera serem estes os momentos:

- Definição de um marco teórico de referência- para a autora, esta definição deve explicitar a concepção de avaliação e quais os

**princípios e valores que orientarão o processo e clarearão a realidade e a problemática que envolve o programa avaliado;**

- Definição do universo a ser avaliado e a sua abrangência geográfica;**
- Delimitação do objeto da avaliação, explicitando os indicadores ou critérios de avaliação;**
- Definição dos objetivos e metas, o que se entende pela intencionalidade da avaliação;**
- Seleção de métodos, procedimentos e técnicas a serem utilizados;**
- Definição de amostragem quando não for possível ou necessário o estudo ser desenvolvido em todo o universo;**
- Definição do plano de análise das informações levantadas no estudo e das formas de processamento e tratamento das informações.**

**“O produto do planejamento da avaliação é o projeto que orientará todo o estudo, devendo este contemplar, no seu roteiro, os aspectos pertinentes ao objeto, e ao modelo de avaliação selecionado para orientar a avaliação que será realizada” (SILVA,2001:67)**

**O Plano de Avaliação define o caminho metodológico a ser seguido, condizente com o objeto avaliado e os objetivos estabelecidos, oportunizando a coleta e o tratamento das informações.**

**Apesar de não encontrado na bibliografia pesquisada, há que se considerar a necessidade de se definir ainda no plano de avaliação, o modo de transformar as informações obtidas em subsídios para formulação e gestão das políticas sociais.**

**Considerar a destinação da avaliação realizada é pontuar o grau de relevância do processo de avaliação estabelecido.**

Para que servirá a avaliação? A resposta a esta questão implicará na definição das estratégias e procedimentos a serem adotados e, inclusive, na definição dos envolvidos no processo.

Por exemplo, junto à rede não governamental de serviços sócio-assistenciais, se um dos objetivos é verificar a inserção dos princípios da LOAS na vida dos serviços, ou seja, como são colocados em prática na prestação dos serviços, faz-se necessário orientar os procedimentos de forma a colher informações tanto com os dirigentes dos serviços (os agentes decisórios) , os técnicos e funcionários (agentes executores e, às vezes decisórios) e a população de usuários dos serviços.

Neste caso, há que se fazer uma opção metodológica participativa, capaz de captar a realidade acumulada e vivenciada no desenvolvimento das ações.

“Os participantes diretos do programa são seus idealizadores, financiadores, gestores, profissionais executivos, avaliadores internos e usuários. Os participantes indiretos do programa são os membros da comunidade; responsáveis pelos serviços sociais complementares ao programa em desenvolvimento; governo local.; avaliadores externos; instituições sociais e outros a serem definidos pelos participante diretos do programa”( BARREIRA, 2002:98)

Decidir com quem a avaliação será realizada também é uma opção que vai definir o como proceder a avaliação; ou melhor , quais os procedimentos de monitoramento necessários para coletar as informações que levarão à avaliação do serviço. E, ainda mais que isto, se considerarmos a pesquisa avaliativa como processo de produção de conhecimento, definir quem serão os envolvidos é definir que conhecimento se quer resgatar

sobre os serviços, ou seja, o conhecimento de quem define, de quem executa e de quem é ou não beneficiado por eles.

“A partir dos conhecimentos acumulados e vivenciados, proponho um referencial especificamente participativo, tendo em vista sua utilização na prática, seu debate e aprimoramento.”(BARREIRA,2002:97)

A opção por um processo avaliativo participativo, principalmente no que tange aos serviços sócio-assistenciais, volta-se ao atendimento das necessidades e especificidades de uma população altamente vulnerabilizada e excluída socialmente. É muito indicada a avaliação participativa neste caso, considerando a necessidade de um processo de inclusão social da população.

### 3.1.2- Os indicadores de avaliação.

De maneira comum, embora com conceitos bastante diversos, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade são os mais encontrados no debate atual, quando o tratamento se refere aos indicadores de avaliação.

Utilizando de alguns autores como DRAIBE(1998 e 2001), BARREIRA(2002), SILVA(2001), LOBO(1998), PEREZ(1998), ARRETCHE(1998), BAPTISTA(2000), como outros, pode-se concluir que os indicadores de avaliação consistem em idéias que sintetizam ou representam um aspecto, característica ou qualidade que se pretende avaliar. Sinalizam algum aspecto a ser observado, qualificado e analisado.

**Os indicadores ou parâmetros orientam a coleta de informações e a construção dos instrumentais necessários para essa coleta. Em políticas sociais, pode-se dizer que os indicadores funcionam como orientadores do desempenho do programa ou política.**

**Definir os indicadores torna-se possível a partir de um estudo das condições e fatores que interagem dentro e fora do serviço avaliado e, segundo os vários autores pesquisados e já citados, há que se levar em consideração aspectos como:**

- A disponibilidade e facilidades na obtenção das informações;**
- A pertinência e consistência das informações e das ações realizadas;**
- A clareza do significado do indicador para com as ações, ou seja, a sua explicação;**
- A universalização e a constância do uso dos indicadores no processo.**

**A definição dos indicadores pode orientar o processo de monitoramento e avaliação em aspectos como:**

- A escolha dos instrumentos utilizados na aplicação das técnicas e procedimentos, tais como roteiros de observação de uma visita institucional e os questionamentos ou questionários utilizados em entrevistas;**
- O modo ou os modos de coleta de informações (observação, registro fotográfico, reuniões, depoimentos);**
- A escolha ou definição dos sujeitos privilegiados na produção de conhecimento e oferta de informações.**



**Pode-se considerar que a escolha de indicadores de avaliação pode:**

- **Adaptar ou criar os instrumentos de coleta de informações;**
- **Definir o fluxo de monitoramento a ser desenvolvido;**
- **Orientar a forma de gestão da informação.**

**Como tratado anteriormente, as definições de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade são as mais encontradas dentre os autores , o que consideramos importante resgatar aqui.**

**DRAIBE (2001:35) assim conceitua:**

- **A Eficácia está relacionada às características e qualidades dos processos e sistemas de implementação de uma ação e os resultados a que se quer chegar. A avaliação de eficácia para DRAIBE, é, por natureza uma avaliação de processo. Trata-se de aferir o resultado de uma ação, considerando a capacidade da ação ser desenvolvida a partir de sistemas adequados de implementação;**
- **A Eficiência relaciona-se às qualidades de um dado programa ou ação examinada sobre parâmetros técnicos de tempo e de custos. Trata-se das medidas custo-benefício.**
- **A Efetividade diz respeito ao estabelecimento de relação entre os objetivos e metas propostos e os impactos e efeitos alcançados pela ação ou programas. Destaca-se aqui o conceito de indicadores de efetividade social, relacionando-o aos resultados econômicos e sociais da política social.**

**Em um processo de monitoramento e avaliação, a definição de indicadores relacionados à eficácia, eficiência e efetividade visa estabelecer um processo de constante alimentação de uma política social com relação às formas (trato operacional, atividades desenvolvidas), às condições como são realizadas, à adequação ou não dos procedimentos , aos resultados ou efeitos impactantes na vida tanto daqueles a quem a ação está voltada, quanto da vida institucional, ao contexto sócio-econômico e comunitário e às dificuldades e avanços quantitativos e qualitativos.**

**Além da avaliação sobre os aspectos da vida social e institucional de uma ação, por exemplo sócio-assistencial, tem alcance o estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação que pode se configurar numa prática que propicie o aumento da capacidade de gestão dos serviços sociais. Trata-se da abertura de oportunidades de estabelecer, junto aos prestadores de serviços sociais, canais de participação e articulação das ações.**

**CALIL e EHLERS (2004:118)) consideram que essa abertura de oportunidades aponta vantagens como:**

- A ampliação do debate entre os diferentes atores envolvidos com a execução de um projeto ou serviço;**
- A geração de informações para as comunidades beneficiadas, fortalecendo o compromisso com os resultados esperados;**
- A ampliação das parcerias e a captação de recursos, a partir da explicitação de objetivos e de campos de interesse comum;**

- A interação entre os serviços e a identificação de interesses comuns e a redefinição das formas de abordagem e;
- A identificação da necessidade de capacitação das equipes, das instituições e dos serviços.

Nesse sentido, as estratégias e procedimentos extrapolam o acompanhamento “in loco” das ações, exigindo uma diversidade de modelos de coletas que atendam este vasto campo a ser explorado.

A diversificação de modelos de coleta ou mesmo a ampliação de vantagens, como tratam os autores acima mencionados, introduz um caráter participativo e democrático ao processo de monitoramento e avaliação. Chama a participação dos envolvidos e interessados, pautando princípios e diretrizes, introduz objetivos e metas e deixa transparente o processo como um todo.

No caso do monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais, voltados à população alvo desta Política, a instituição de um modelo participativo possibilita a construção de conhecimento enriquecido pelos diversos saberes.

Trata o processo enquanto construção, pautada nos princípios da Política de Assistência Social, envolvendo os principais atores, chamados à reflexão do atendimento e suas diretrizes e padrões de qualidade dos serviços oferecidos à pessoa humana.

3.2 Londrina: suas estratégias e procedimentos.

Como tratado no capítulo anterior, na relação entre o município (governo municipal) e as instituições prestadoras de serviços sócio-assistenciais, o aspecto financeiro sempre foi o que mais prevaleceu.

Para inverter esse enfoque, objetivando a efetivação de uma Política Municipal de Assistência Social, foi preciso estabelecer estratégias e procedimentos de monitoramento e avaliação capazes de suscitar a discussão acerca do reordenamento institucional, da padronização dos serviços, da articulação dos serviços em rede e outros temas preconizados na LOAS.

A proposta metodológica utilizada consta de duas dimensões:

- Organização do processo de monitoramento e avaliação em relação ao Conselho e à Rede de Serviços;
- Procedimentos utilizados pelos técnicos para adquirirem e sistematizarem as informações da rede monitorada.

Em relação ao Conselho, constituiu-se uma relação de :

- Capacitação de conselheiros;
- Definição de critérios de avaliação;
- Oferecimento de Laudo Técnico para subsidiar discussões e deliberações.

**Quanto à Rede de Serviços, estabeleceu-se um processo de convencimento quanto á necessidade de implantar uma padronização na prestação dos serviços. Neste caso, a opção foi por:**

- **Definir um sistema de avaliação in-loco;**
- **Organizar e capacitar a Rede por tipo de serviço prestado.**

**Quanto à definição de procedimentos do processo avaliativo, destaca-se:**

- **A definição de indicadores de avaliação;**
- **A apropriação de informações quanto ao funcionamento das instituições, orientando-se basicamente por visitas institucionais;**
- **Reuniões de reordenamento das ações com diretorias e técnicos institucionais.**

**Questionados sobre quais as estratégias utilizadas no desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, a equipe assim trata:**

**“Uma das primeiras é com relação ao conhecimento da rede de serviços onde, junto com o Conselho, foi iniciado um processo de discussão e capacitação do próprio Conselho para contribuir neste processo de conhecimento da rede.”(Técnico DPA)**

**Conhecer a Rede de Serviços a ser monitorada e avaliada, na fala de um dos técnicos, é estratégia fundamental para o início das ações de**

monitoramento e avaliação, que pode ser mais ainda enriquecida com a participação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Pode-se relacionar a estratégia de conhecimento da rede ao que DRAIBE (2001:19) trata como o tipo de Avaliação Ex- Ante, que tem como objetivo conhecer a realidade e a sua dinâmica, possibilitando demandas passíveis de interferência.

O conhecimento da rede a ser monitorada e avaliada torna-se imprescindível para traçar outras estratégias de ação, considerando sua organização, dinâmica e outros aspectos relevantes.

“A partir disso, através da legislação e normatizações urgentes, iniciou-se uma discussão sobre a importância de realizar o monitoramento, porque o que existe hoje são diferentes formas de atuação no mesmo tipo de serviço. Então, qual é o papel do órgão gestor? É possibilitar uma estrutura que possa oferecer um apoio tanto para o Conselho quanto para a rede, para que se possa conhecer, aperfeiçoar a prestação dos serviços e que isso possa repercutir no acesso dos usuários que demandam estes serviços. Com isso, a Secretaria estruturou dentro da Diretoria de Planejamento e Avaliação, o Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais, com técnicos de Serviço Social e Psicologia, que possam contribuir no processo de monitoramento e ao mesmo tempo subsidiando tecnicamente o Conselho. Dessa forma, o monitoramento e avaliação consistem na construção de um material específico para este trabalho, nas visitas e orientações sistemáticas às entidades e Comissões de Reordenamento como aconteceu na área de criança e adolescente. Na verdade, busca-se a padronização dos serviços nas questões de estrutura básica, atividades, recursos humanos, estrutura física, para que se possa estar oferecendo um serviço de qualidade a quem dele precisa. E tudo isso repercute num documento chamado laudo técnico, onde tanto o Conselho como o gestor, se atualiza para avaliar se os serviços estão alcançando seus objetivos, e como estão alcançando.”(Técnico DPA)

Tendo a LOAS estabelecido o comando único das ações em cada esfera de governo, Órgão Gestor e Conselho tornam-se responsáveis pela prestação dos serviços sócio-assistenciais no âmbito do município e as atividades

de monitoramento e avaliação transformam-se em estratégias necessárias de gestão neste aspecto.

Pode-se identificar, na fala da equipe que a definição metodológica, inclusive utilizando diferentes instrumentos de coleta de informações, serve para diferentes propósitos, tais como assessorar o Conselho, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos usuários e buscar a uniformidade das ações, dentre outros.

A NOB-AS/99 estabelecia ao gestor a responsabilidade para o desenvolvimento do monitoramento e avaliação, porém não determinava nenhuma metodologia específica para que todos os municípios o desenvolvessem de maneira uniforme.

Coube a cada município, de acordo com suas possibilidades e limites, buscar desenvolver a metodologia mais adequada à aplicação na sua esfera.

No caso de Londrina, pode-se verificar que a dinâmica social e política que envolve a Política de Assistência Social levou o município de Londrina iniciar as ações de monitoramento e avaliação da rede de serviços não governamentais, antes mesmo de um traçado ou da elaboração de um Plano de Avaliação ou de Pesquisa Avaliativa, como orienta SILVA (2001).

Inexistindo este Plano e antecipando as ações, o município através da Secretaria, abriu a discussão junto aos Conselhos de Assistência e demais afetos à área e à rede de serviços. Esse processo tomou uma grande proporção de reflexões, construção de conhecimentos e embasamento político que deixou a discussão e as definições metodológicas adormecidas.

No decorrer, então, pode-se identificar a necessidade técnica de construção de um Plano e principalmente a definição metodológica de orientação e condução do processo que atualmente envolve a Rede de Serviços. Ainda que sem pré-definições metodológicas, o processo estabelecido em Londrina é uma construção de conhecimentos, participativa e democrática.

O processo buscou estratégias que visam obter um serviço de qualidade ao público da Política de Assistência Social e formas de apreciação e avaliação no âmbito do Conselho.

“Cada técnico realiza visitas às instituições, participa das Comissões que a Secretaria, junto com os Conselhos, está chamando de Reordenamento Institucional, onde se discute a construção de critérios de qualidade, custos e atividades que cada tipo de serviço precisa para atender melhor os usuários. Participam também dos Conselhos, das Comissões de Trabalho dos Conselhos, sempre com o objetivo da construção coletiva, envolvendo a Secretaria e o Conselho nas discussões. Pode-se considerar também uma ação de monitoramento e avaliação, o envolvimento da rede não governamental em discussões como a implantação do Sistema Único de Assistência Social tem procurado fazer como capacitação técnica, para os técnicos, como para os voluntários e dirigentes em áreas e necessidades específicas, como, por exemplo, Elaboração de Projetos.”  
(Técnico DPA)

A fala remete à discussão de diferentes estratégias metodológicas e ainda de definições tomadas, capazes de orientar e direcionar toda estratégia e procedimentos utilizados como:

1) O envolvimento de diferentes atores do processo de prestação dos serviços sócio-assistenciais, capazes de construir, no coletivo, critérios de qualidade e orientação técnica para sua condução, o que BARREIRA (2002) chama de uma opção metodológica participativa.



É utilizar-se das várias e diferentes apreensões da realidade em busca de uma construção coletiva capaz de interferir na realização da prestação dos serviços.

Apresentam-se como procedimentos capazes de concretizar esta estratégia: a visita institucional, as Comissões de Reordenamento Institucional, as Reuniões com Técnicos e Dirigentes e as Reuniões do próprio Conselho Municipal de Assistência Social.

## 2) A promoção do Reordenamento Institucional com base legal.

A partir dos ditames e normatizações que integram a LOAS e a NOB, torna-se possível a construção de novos patamares de prestação dos serviços, capazes de indicar qualidade para o atendimento.

Trata-se da definição de indicadores ou parâmetros que, dentre outros autores, ARRETCHE (1998) considera capazes de orientar o desenho e o desempenho do programa e ainda a coleta de informações necessárias ao processo de Avaliação.

Neste sentido, a equipe aponta procedimentos como: a criação de Comissões de Reordenamento Institucional.

## 3) O envolvimento da Rede de Serviços nas discussões acerca da condução da Política de Assistência Social e dos procedimentos técnicos de organização e gestão de serviços.

CALIL e EHLERS (2004) consideram que o processo de monitoramento e avaliação proporciona, dentre outras questões, o despertar da necessidade da capacitação dos serviços.

Assim, procedimentos como o planejamento de um processo de capacitação continuada voltada às instituições é, para equipe uma ferramenta de interação com a Rede de Serviço e ao mesmo tempo, espaço de disseminação de informações, experiências e práticas, conforme as necessidades específicas apresentadas e as necessidades da Gestão da Política.

#### 4) Acompanhamento “*in loco*” da prestação de serviços.

Ainda CALIL e EHLERS (2004) consideram que o processo de monitoramento e avaliação pode fortalecer o compromisso com os resultados esperados, a partir da geração sistemática de informações.

A visita institucional é apresentada pela equipe como um instrumento de acompanhamento da prestação de serviços “*in loco*”, capaz de gerar informações acerca do desenvolvimento das ações ( dos processos aos resultados).

#### 5) Subsídio técnico e informacional para o Conselho Municipal de Assistência Social.

SILVA (2001) considera que o processo de avaliação pode produzir conhecimento e assim realimentar a Política.

Todas as informações coletadas mediante as estratégias e procedimentos operacionalizados devem orientar a formulação, a gestão e a condução da Política. É isso que a equipe considera quando concebe a necessidade de subsidiar a Secretaria Municipal e o Conselho Municipal de Assistência Social com as informações coletadas e tratadas. Utiliza-se de procedimentos como a participação nas reuniões do Conselho, a emissão de Laudos Técnicos e participação nas reuniões de outros Conselhos afetos e nas

Comissões de Trabalhos formadas no interior do Conselho Municipal de Assistência Social.

No processo de entrevistas, a equipe de monitoramento e avaliação relacionou, como se pode verificar, as estratégias e procedimentos tratados anteriormente.

Com maior ênfase, retrata a Visita Institucional, as Comissões de Reordenamento Institucional e o Laudo Técnico como sendo os principais procedimentos utilizados no processo.

Utilizando-se da fala da equipe, pode-se detalhar e analisar mais especificamente estes três procedimentos de monitoramento e avaliação.

### **3.2.1 A visita institucional.**

Considera-se a Visita Institucional um instrumento técnico de acompanhamento da prestação de serviços *“in loco”* a partir de roteiro pré-definido, que institui parâmetros para mensurar e avaliar a qualidade no atendimento.

A Visita Institucional tanto cumpre com a estratégia metodológica de conhecimento da rede, serviço a serviço, quanto atende à estratégia de acompanhamento direto do serviço no local e no momento em que é prestado, possibilitando uma leitura da dinâmica em que está inserido.

Para a realização das visitas, a equipe utiliza um instrumento de direcionamento, um roteiro que aponta questões relevantes a serem constatadas e avaliadas.

Constituem-se parâmetros de avaliação, presentes no roteiro utilizado, considerando a natureza dos serviços:

- Número de atendimento e tempo de permanência do usuário;
- Critérios de Seleção;
- Capacidade de Atendimento;
- Atividades desenvolvidas;
- Rotina de Atendimento;
- Demanda Reprimida;
- Forma de Gestão;
- Tangibilidade dos objetivos propostos;
- Condição social e conhecimento da realidade dos usuários;
- Participação dos usuários na vida do serviço;
- Articulação com a rede de serviços na comunidade;
- Recursos financeiros;
- Quadro de Pessoal.

Não há, para a equipe, uma institucionalização da periodicidade nas visitas, mas aponta como necessidade a realização desta mensalmente em cada uma das instituições.

Quando questionados quanto à Visita Institucional, a equipe considera:

“Primeiro, a questão da periodicidade. Por exemplo, tem algumas entidades com que trabalho, que eu ainda não consegui visitar em cinco

meses de trabalho. Outras eu visitei apenas uma vez. Acho que quando eu voltar, vai parecer que estou fazendo a primeira visita. Isso acontece em função da dinâmica, e da demanda do trabalho. É difícil estabelecer uma rotina. Sinto falta também de um instrumento que permita uma melhor verificação numa visita. Inclusive, nós estamos no momento melhorando esse instrumento, para dar uma visão geral e das especificidades de cada segmento.” (Técnico DPA)

“Atualmente eu utilizo um roteiro de visita que está sendo aprimorado, porque ele não é ainda o ideal. Inclusive, nós estamos fazendo isso agora. Além do roteiro, nós vamos além, porque, por exemplo, no roteiro não está colocada a postura do dirigente. Hoje, o instrumento está muito aberto, eu vou até lá, colho e observo o maior número de informações possíveis e depois emito um relatório daquilo que eu verifiquei” (Técnico DPA)

**Dos procedimentos que instrumentalizam o monitoramento e avaliação, a visita institucional, a presença no local onde o serviço é prestado, é a que deixa o técnico mais próximo da realidade do serviço e dos seus usuários.**

Uma sistemática de visitas com uma periodicidade garantida pode possibilitar uma avaliação de processo, mediante parâmetros que possam mensurar qualidade.

A definição clara de indicadores para autores como DRAIBE (2001) e LOBO (1998) pode interferir em questões fundamentais de ordenamento e direcionamento do processo e os modos de coleta, tratamento e registro das informações.

O roteiro indicado como ainda não adequado, como alvo de estudo e avaliação deve converter os indicadores de avaliação em parâmetros a serem considerados durante o processo.

E são esses indicadores que não se apresentam de forma clara e uniforme para a equipe. Cada técnico, a partir do roteiro que dá o norte da visita institucional, evidencia aspectos que lhe parecem mais adequados.

Cada um dos técnicos da equipe vem anteriormente de outras experiências profissionais, que contribuem para a construção do seu olhar sobre os serviços. Esse aspecto fica claro quando se depara com os aspectos que ele considera de maior importância e que para ele indicam qualidade.

Por exemplo, um técnico que veio compor a equipe após aproximadamente dois anos na coordenação de um serviço de apoio sócio-educativo para crianças e adolescentes dá ênfase aos aspectos da organização técnica, gerencial, estrutural e pedagógica de um serviço:

“Hoje, por exemplo, em serviços de apoio sócio-educativo, tem que ter a questão pedagógica, hoje também arte-educativa, tem que ter por propósito desenvolver a criança de forma integral, mas não nos moldes da escola, e sim de forma criativa, interessante. Eu avalio muito isso, aquelas instituições que foram sendo orientadas, as mudanças, os conceitos, as atividades diversificadas, para não ficar só no reforço escolar, nos jogos pedagógicos. A instituição tem que ter no mínimo uma proposta de três atividades diferenciadas para a criança, neste rol de arte-educativas. Outra questão é o investimento técnico da instituição, particularmente sou contra a instituição trabalhar só com voluntários. Então que a entidade invista no trabalho técnico, que ela tenha um profissional qualificado para estar ali com a criança. Também, não é só pensar em técnicos, mas sim em técnicos com perfil para aquele trabalho e com perfil para atender o nosso público, porque senão vamos cair num grande problema, pois não adianta ter um profissional super graduado e que não sabe o que fazer quando uma criança cospe nele.

Outra coisa é que em todos os serviços desde o ano passado, vêm-se exigindo um técnico da área social, que foi uma deliberação do Conselho de Assistência, que todos tenham um Assistente Social. Em alguns abrigos, até o ano passado, não tinha nenhum, e hoje todo tem.” (Técnico DPA)

Evidencia indicadores de qualidade como orientação pedagógica, a profissionalização do trabalho, a manutenção de quadro funcional adequado e a oferta de capacitação técnica.

Outro técnico teve, por última experiência, 10 anos de trabalho em comunidades carentes, e evidencia a relação dos serviços com os seus usuários e com a comunidade. O enfoque dado é o da participação do usuário na vida dos serviços e da capacidade da instituição relacionar-se e dar respostas às demandas da comunidade.

“Me apego às questões de estrutura, ambiente, à relação da instituição com a comunidade, com o usuário. Também, a participação da Diretoria na dinâmica da instituição, porque, às vezes, a diretoria não se envolve com os problemas, fica só a cargo de um ou dois fazerem e pensar sobre tudo e aí a instituição não avança, porque por mais que os técnicos busquem, se envolvam com a comunidade e como os outros serviços, a diretoria também precisa se envolver, porque ela decide, principalmente sobre o que significa mudança na condução do trabalho da instituição. ...Então eu vou sempre preocupada com a relação da instituição com o mundo, a cidade, os usuários, os serviços, porque eles têm que cada vez mais perceber que isso é qualidade também no serviço. Eles querem tanto que os usuários mudem, então eles precisam se interar desse usuário e das relações que os usuários estabelecem dentro e fora dali”. (Técnico DPA)

“Toda essa ação tem como fundamentação básica as diretrizes da Política de Assistência Social, estabelecida pelo CMAS. A partir disso, busca-se avaliar o que de mais importante tem na relação usuário-serviço. A participação do usuário, que gera a demanda e que tem a necessidade dos serviços, é muito importante, porque é isso que tem que dizer a entidade a nós, o que é preciso ser feito e como.”(Técnico DPA)

**A participação do usuário e da comunidade na vida do serviço é enfatizada como, senão o principal, um dos mais relevantes indicadores de qualidade.**

**Há que se considerar que essa diversidade tem muito a contribuir na construção de um único instrumento que subsidie as visitas institucionais. Os aspectos ressaltados são primordiais no que tange a qualidade dos serviços e os princípios de universalização, dignidade e igualdade prescritos na LOAS.**

Esses princípios e diretrizes das legislações como a LOAS, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a NOB/AS são unanimidades

encontradas no discurso de cada um dos técnicos, destacando a necessidade sim de um reordenamento institucional, porém conforme previsto na legislação vigente e nas deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social.

“Utilizo outros parâmetros também, como a própria Política de Assistência Social, como a universalização dos direitos e dos serviços. Se busca orientar para o ordenamento da instituição à LOAS, ao ECA e Norma Operacional da Assistência.” (Técnico DPA)

“ O processo todo de monitoramento é respaldado, de forma geral, pelas normalizações da LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social, seus princípios e diretrizes, é nisso que primeiro nós nos respaldamos.” (Técnico DPA)

“ Eu procuro levar a discussão sobre a LOAS, sobre o Conselho, sobre as dificuldades do Conselho. Eu procuro sempre mostrar os porquês de se trabalhar nesta área. Eu sei que foi a filantropia que os levou a trabalhar na área, mas eu tenho que mostrar o como, hoje, a Assistência Social é entendida, é conduzida. ...Outro aspecto com relação à LOAS é quando ao prejuízo da não contribuição. Eu prego muito isso na instituição, ela tem que ter clareza de que o público que ela atende não tem que pagar ou contribuir, como muitos chamam. Então os parâmetros são esses, principalmente a LOAS, as deliberações do Conselho, a participação da instituição.”(Técnico DPA)

“..., faz-se uma visita onde se leva em conta questões da entidade, pessoal, documentação, participação dos usuários, estrutura, é lógico, pensando sempre na Política de Assistência como um todo, nos princípios da lei e, sobretudo nas deliberações do Conselho.”(Técnico DPA)

No processo das visitas institucionais,são abordados os atores institucionais, membros da diretoria quando presentes, funcionários em geral, corpo técnico e os outros usuários.

“Geralmente, nessa visita, a pessoa de referência já me conhece, porque eu não agendo, somente às vezes, quando solicitado, eu agendo, quando é uma situação pontual. Na maioria das vezes, esta pessoa é um coordenador, um técnico .Às vezes, essa pessoa está ocupada. Enquanto isso, eu peço permissão para dar uma circulada na entidade e nesta circulada eu vou observando a higiene, a limpeza, os funcionários que estão atendendo as crianças. E depois eu me dirijo às questões mais específicas; às vezes peço para olhar a documentação, arquivo. Também procuro conversar com a cozinheira, com a mãe social do abrigo, no caso, converso com as crianças, interajo com elas. Eu busco conversar com



todos, desde a coordenação a todos os outros funcionários. Em instituições maiores, como por exemplo, a EPESMEL, eu converso com os técnicos, com a pessoa do financeiro, com os professores de sala, eu peço para conversar, ver o que está sendo trabalhado.' Por isso é que eu acho que o que está precisando aprimorar é o instrumento, porque a visita é muito importante.” (Técnico DPA)

Busca-se avaliar os serviços prestados sob os olhares de diferentes sujeitos.

Para BARREIRA (2002), a opção por um processo participativo, que envolva os diferentes atores, valoriza experiências e conhecimentos acumulados, que muito podem enriquecer e aprimorar todo o processo.

“ Geralmente os técnicos, Assistentes Sociais, Sociólogos que nos acompanham durante toda a visita. Também membros da Diretoria e usuários, principalmente no segmento de pessoas com deficiência.” (Técnico DPA)

Quem abordar e para que abordar é ainda um traçado que se encontra no global, ainda precisa ser detalhado de forma a melhor aproveitar as visitas e os dados coletados nas abordagens realizadas.

“A instituição como um todo, os dirigentes, os técnicos, os demais funcionários e, sobretudo, busca-se abordar os usuários.Os técnicos são os que mais participam, mas a busca de envolver os dirigentes e os usuários é constante é uma meta da Secretaria” (Técnico DPA)

Todos os envolvidos na prestação do serviço são considerados sujeitos importantes no processo, porém fica registrada a meta de envolver cada vez mais os dirigentes institucionais e os usuários. O envolvimento dos dirigentes é fundamental para a discussão sobre possíveis mudanças, visto que estes têm o poder decisório na instituição. Reforçar e garantir a participação do usuário é imprescindível, visto que este é a razão da existência do serviço prestado, fundamento da instituição.

Ainda com relação ao processo de visitas institucionais, a considerar é a dificuldade do estabelecimento de uma rotina periódica em cada uma das instituições, o que ainda não é sistemático. Os técnicos consideram o

tamanho da equipe e a dinâmica do trabalho os entraves para o melhor desenvolvimento.

“Quanto à rotina, eu gostaria de estar na instituição a cada quinze ou vinte dias, só que na condição atual está sendo muito difícil, porque além de toda rotina, nós temos outras atividades, todas relacionadas, no nosso serviço interno, reunião do Conselho da Criança, reunião do Conselho de Assistência, reunião de Comissão de Cadastro, eu participo das reuniões da Comissão de Cadastro do Conselho da Criança, isso requer visitas, muitas vezes em instituições que não atendo ainda, instituições que estão solicitando registro. E o Conselho da Criança ainda tem, apesar da maior boa vontade das pessoas, pessoas que por não serem técnicos da área, solicitam a minha presença tanto numa visita como na reunião da Comissão.” (Técnico DPA)

“ Primeiro, a questão da periodicidade. Por exemplo, tem algumas entidades com quem trabalho, que eu ainda não consegui visitar em cinco meses de trabalho. Outras eu visitei apenas uma vez. Acho que quando eu voltar, vai parecer que estou fazendo a primeira visita. Isso acontece em função da dinâmica, e da demanda do trabalho. É difícil estabelecer uma rotina.” (Técnico DPA)

A Visita Institucional é apenas um dos procedimentos utilizados pela equipe no processo como um todo, mas que se complementa com outras que também são fundamentais, porém no conjunto, ocupam grande parte do tempo da equipe, dificultando a sistematização das visitas, o tratamento dos dados coletados e os procedimentos subsequentes.

### **3.2.2. As Comissões de Reordenamento Institucional por Segmento.**

A legislação vigente na área da Assistência Social, a LOAS e as legislações de garantia dos direitos a segmentos específicos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso e a Política Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência apontam princípios e diretrizes a serem considerados no

atendimento e a necessidade de adequação institucional para os serviços prestados.

Dessa forma, a Secretaria Municipal, juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (no que tange aos serviços de atenção a crianças e adolescentes) desencadeou um processo de discussão com toda a rede de serviços, sejam governamentais ou não governamentais, com o objetivo de promover o reordenamento institucional, a partir do desenho de indicadores de qualidade capazes de mensurar o atendimento prestado.

“...participa das Comissões que a Secretaria, junto com os Conselhos, está chamando de Reordenamento Institucional, onde se discute a construção de critérios de qualidade, custos e atividades que cada tipo de serviço precisa para atender melhor os usuários” (Técnico DPA)

Todos os técnicos, ainda que rapidamente, fazem considerações acerca deste processo, mesmo que o trabalho de cada um junto ao grupo de instituições que acompanha esteja em um estágio diferenciado.

Todos citam como exemplo o processo que foi estabelecido junto à Rede de Serviços de atenção à criança e adolescente, desenvolvido entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Secretaria.

“ Quando eu entrei na Diretoria em agosto de 2002, este processo estava começando. O Conselho da Criança identificou que existia muita disparidade, desde a conceituação em relação aos serviços. Os objetivos das reuniões eram o estudo de cada serviço, público alvo, objetivos gerais, específicos em relação a cada segmento. No caso, nós dividimos em grupos de apoio sócio-educativo, educação profissional e serviços especializados, como os abrigos e os serviços mais específicos, como o Projeto Sentinela, Projeto Murialdo, que trabalhava com medidas de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida. Então, estes encontros primeiro aconteceram com todas entidades de cada segmento e daí, a partir destes encontros, nós montamos subgrupos por segmento. Cada grupo então se reúne e baseado num roteiro montado conjuntamente, tinha como objetivo, construir um perfil dos serviços, definir público alvo, definir objetivo, definir

conceito, classificar dentro do Estatuto, se é uma medida protetiva, se é uma medida sócio-educativa, fundamentar dentro da Política de Assistência. Isso foi fechado e além disso, foi discutida a questão do valor per capita necessário para cada serviço. Foram propostos novos valores, per captas, que até foram aprovados pelo Conselho da Criança, no final de 2003, mas não foi empregada ainda no orçamento de 2004. Não está sendo repassada no Orçamento de 2004, porque não era realmente possível. Então para que sejam repassados estes valores que foram construídos pelos segmentos.” (Técnico DPA)

Quando da aplicação dessa pesquisa, outros segmentos, como o de atendimento à pessoa com deficiência e o de enfrentamento à pobreza, estavam apenas iniciando o processo de discussão do Reordenamento Institucional, porém pôde-se acompanhar no final de 2004, parte dos resultados desse processo.

As instituições de defesa de direitos de pessoas com deficiência apresentaram, como resultado do trabalho de quase um ano, projetos para financiamento do Fundo Municipal de Assistência Social, bastante condizentes com as demandas dos seus usuários, apresentando um salto de qualidade na natureza e proposta de prestação de serviços .

O processo junto à rede de serviços para crianças e adolescentes resultou no ano de 2005, num documento publicado sob o título de “Pacto de Compromisso –A criança, o Adolescente e a rede de serviços de Londrina”, que orienta uma unidade na prestação de serviços dentro da diversidade de instituições em Londrina.

Ao analisar este processo à luz do referencial teórico utilizado na primeira parte deste capítulo, no que tange à definição de indicadores de avaliação, este procedimento de criação das Comissões é o que se mostra mais

eficaz, principalmente no que DRAIBE (2001) considera como indicadores de efetividade e eficiência.

Esses indicadores podem ser capazes de relacionar a qualidade dos serviços prestados à mudanças efetivas de caráter social.

### **3.2.3. O Laudo Técnico.**

“... no final de cada ano, nós elaboramos laudos técnicos sobre os serviços prestados pelas instituições, e o Conselho tem considerado isto no processo de análise das propostas para financiamento, o nosso parecer sobre cada serviço.” (Técnico DPA)

“...os pareceres e a participação nas Comissões do Conselho pelos técnicos são sempre respeitados.” (Técnico DPA)

A rede de serviços monitorada e avaliada é também a rede co-financiada com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social/FNAS.

Ao final de cada ano, o Conselho convoca as instituições para apresentação de projetos a serem financiados com recursos do FNAS no ano subsequente.

Cada instituição, então, apresenta seu projeto e a sua documentação. Anexo a estes, a Secretaria acrescenta um Laudo Técnico elaborado pelos profissionais da equipe de monitoramento e avaliação, que relata

aspectos relevantes do atendimento prestado pela instituição no decorrer do ano e emite um Parecer quanto a instituição estar ou não apta a celebrar um novo Termo de Cooperação Técnica e Financeira.

O Laudo Técnico apresentado para o Conselho Municipal de Assistência Social ressalta quanto à instituição e ao serviço por ela prestado:

- O cumprimento das metas e objetivos pactuados;
- A regularidade na entrega dos documentos necessários para a realização dos repasses;
- As atividades realizadas;
- O quadro de pessoal;
- O público alvo atendido;
- A participação dos usuários nas ações e decisões institucionais;
- A qualificação dos serviços prestados;
- A participação da instituição em eventos, Comissões de Reordenamento Institucional e outros espaços de discussão e capacitação;
- Ações inovadoras.

FÁVERO (2003) considera o Laudo um instrumento utilizado com o objetivo de subsidiar um processo de decisão, visto que possibilita avaliação, escolha e, de fato, decisão. Deve apresentar as informações mais significativas de um processo de estudo ou análise realizado, bem como a emissão de um parecer.

Nesse sentido, a utilização do Laudo, enquanto um instrumento de contribuição da Secretaria para o Conselho, é adequada visto que apresenta de forma sucinta de avaliação sobre os serviços prestados.

Traduz-se em subsídio para o Conselho, com informações imprescindíveis para a formação de um juízo e tomada de decisão em que o Conselho tem a cumprir algumas das suas mais importantes competências: decidir sobre a destinação dos recursos do Fundo, acompanhar a sua aplicação e fiscalizar a prestação dos serviços sócio-assistenciais.

O Laudo elaborado emite um Parecer, que ainda segundo FÁVERO (2003) é parte conclusiva de um Laudo que deve apresentar um indicativo de decisão a ser tomada. Não que a equipe da Secretaria esteja direcionando uma decisão do Conselho, mas cumprindo com a sua responsabilidade técnica, concluindo uma ação junto à rede e ao Conselho.

Foram também lembrados pelos técnicos outros procedimentos de monitoramento e avaliação que oferecem subsídios importantes no processo, como as reuniões com técnicos e dirigentes institucionais, as oficinas de capacitação e a participação da Equipe nas reuniões ordinárias e nas reuniões das comissões dos Conselhos.

Não se está considerando aqui estes três procedimentos menos tratados.

Por exemplo, uma demanda advinda de uma visita institucional pode ser pauta para uma reunião com os técnicos e os dirigentes da instituição visitada, com o objetivo de discuti-la, assim buscando a melhor forma de superação.

Demandas advindas do processo de monitoramento e avaliação como um todo e as demandas colocadas pelo debate nacional da Política de Assistência Social podem e têm pautado temas para as oficinas de capacitação, que, no momento das entrevistas, estavam se iniciando com a temática de Elaboração de Projetos e que, desde então, têm continuado, considerando a nova Política Nacional, o Sistema Único e a Norma Operacional Básica de Assistência Social-III.

Identifica-se que a organização dos procedimentos do município de Londrina é capaz de produzir, de fato avaliação dos serviços e transformar as informações em subsídios necessários tanto ao gestor e ao Conselho Municipal de Assistência Social, quanto a outros Conselhos de Políticas e de Direitos, para formulação e gestão da Política de Assistência Social no âmbito municipal.

A amplitude do processo, as estratégias participativas estabelecidas nos remetem a PEREZ (1998) e CALIL e EHLERS (2004), porque direcionam as reflexões de forma a produzir conhecimentos .

**O processo ampliado, envolvendo os atores institucionais e os de Gestão e formulação da Política, estabelece-se de forma transparente, o que parece torna-lo mais legítimo, nas esferas de execução, gestão e formulação.**



## **CAPÍTULO IV**

### **O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A RELAÇÃO COM O ÓRGÃO GESTOR NO CUMPRIMENTO DE SUAS COMPETÊNCIAS.**

A preocupação, nos capítulos anteriores, foi de apresentar as bases legais e técnicas da construção do processo de monitoramento e avaliação no âmbito da Política de Assistência Social, a partir da organização e condução das ações no município de Londrina-Pr.

As análises realizadas até aqui apontaram para a compreensão de que o estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais no âmbito municipal está envolvido de aspectos técnicos e políticos que determinam as condições de desenvolvimento de todas as ações.

Pode-se considerar, como aspectos técnicos, os determinantes que orientam as definições como a condução metodológica estabelecida, desde o planejamento das ações até os instrumentos utilizados no decorrer do processo.

O segundo e o terceiro capítulos mostraram como a equipe de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais não governamentais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina concebe, define objetivos e conduz as ações, apontando e resgatando a ação articulada entre o Órgão gestor e o Conselho Municipal de Assistência Social enquanto fundamental neste processo.

Considerando que a equipe pesquisada representa o Órgão Gestor da Assistência Social no âmbito municipal, há que estabelecer suas ações a partir das deliberações do órgão que aprova a Política, o Conselho Municipal de Assistência Social. Neste sentido, refletir a relação destas instâncias no processo de monitoramento e avaliação indica, neste estudo, apresentar a relação política estabelecida entre quem formula e executa e quem aprova, delibera e fiscaliza todas as ações no seu campo de atuação.

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre a relação estabelecida entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Assistência Social no desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação e as influências deste processo na formulação e condução da Política no Município. Pode-se considerar esta dimensão mais relacionada ao aspecto político do instrumento de avaliação. Este aspecto é reconhecido tanto na relação do Conselho Municipal de Assistência Social com a Rede, quanto na relação do órgão Gestor com a Política.

Para isto, faz-se necessário resgatar o papel do Conselho, a partir do marco legal da sua criação no Brasil, a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS e das orientações da NOB AS /99 vigente no momento de realização da pesquisa.

A partir deste resgate, pode-se, então, estabelecer, como no âmbito municipal, a relação Conselho e Órgão Gestor tem orientado e conduzido o processo de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais não governamentais. Especificamente, discutindo os dados coletados na pesquisa a fim de se verificar como esta relação se estabelece e demonstra avanços e desafios decorrentes deste processo, face à efetivação da Política Municipal de Assistência Social no município de Londrina-Pr.

#### **4.1- As competências dos Conselhos na efetivação da Política de Assistência Social.**

É considerado avanço social qualitativo, dentre outros muitos preceitos da CF-1988, a participação popular prevista no art.204,II:

“II –participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”(BRASIL: 1988)

A participação popular na formulação e no controle das políticas públicas veio promover um rompimento com o caráter tutelador do Estado neste campo. Expressa a necessidade de Reordenamento Institucional das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização, execução e controle das políticas sociais.

No campo da Assistência Social, como de grande parte das demais políticas sociais, o caminho escolhido para viabilizar a participação da população na formulação e no controle das ações foi a criação do Conselho Nacional (art. 18 LOAS) e a obrigatoriedade de criação dos Conselhos Estaduais e Municipais (art.16 da LOAS).

“As instâncias deliberativas do Sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição partitária entre governo e sociedade civil, são :

I- o Conselho Nacional de Assistência Social;

- II- os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III- o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV- os Conselhos Municipais de Assistência Social”.( BRASIL, 1993: art.16)

Os Conselhos, nas três esferas de governo têm características semelhantes, por serem paritários, deliberativos, normativos, formuladores de políticas e controladores das ações no seu âmbito.

Por paridade se entende que a composição deve obedecer a uma igualdade no número de membros que representam o poder público e os membros que representam a sociedade civil. Com isso, toda decisão do Conselho deve representar um consenso, uma pactuação entre as partes.

O caráter deliberativo traduz a natureza do Conselho em tomar decisões e obrigatoriamente fazê-las cumprir tanto no âmbito da coordenação como da execução das ações sócio-assistenciais.

Os Conselhos têm a função normativa porque podem instituir regras que devem ser observadas na condução das ações sócio-assistenciais, dentro do seu âmbito de atuação. Desenvolvem ainda o importante papel de controlador das ações e dos recursos destinados à gestão e execução da Política de Assistência Social.

Há que se ressaltar, que nos três níveis de governo, o Conselho possui a mesma função, cada qual no seu âmbito de atuação, não havendo uma ordem hierárquica ou de subordinação entre os mesmos.

“ ... Ao mesmo tempo, não se trata de restringir o universo da Assistência Social a uma intervenção exclusiva dos governos, mas de ampliar a esfera estatal por meio da incorporação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão da Política, submetendo-a à presença de formas socializadas de controle social”  
( RAICHELIS,1998: 80)

É o Conselho o espaço constituído para que governo e sociedade civil possam, juntos, disciplinar e pactuar a orientação e condução da Política de Assistência Social, criado em cada esfera, mediante lei específica.

“ É um grande avanço na democratização a criação de canais de participação no processo decisório, uma vez que permite que as decisões relativas às políticas públicas sejam definidas com a participação da sociedade e oportunidade de fiscalização e de controle dos recursos públicos.”(BERETTA e MARTINS,2004: 75)

Observados os ditames, princípios e diretrizes da LOAS, coube a cada Estado e cada município elaborar e aprovar sua legislação, garantindo as suas especificidades e demandas locais.

Como competência dos Conselhos nas diferentes esferas, a NOB AS/ 99 estabelece:

- I - aprovar a Política de Assistência Social;
- II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social (atribuição específica do CNAS);
- IV - conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos na forma do regulamento a ser fixado (atribuição específica do CNAS);
- V - zelar pela efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social;

VI - Convocar ordinariamente a cada dois anos a Conferência de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como população, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo de Assistência Social - FNAS;

XIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno; e

XIV - divulgar na imprensa oficial, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos.

As competências normativas e controladoras dos Conselhos, mais detalhadas nos itens II e X, intrinsecamente relacionadas a toda ação voltada aos usuários da Política de Assistência Social, constituem-se enquanto competências que orientam a condução e o desempenho do Conselho no seu âmbito de atuação.

Tais competências voltam-se diretamente à execução das ações sócio-assistenciais, sejam elas desenvolvidas por órgãos governamentais ou não governamentais, que também, conforme a NOB AS /99, devem ser coordenados pelo órgão gestor em cada esfera de governo, conforme detalhado anteriormente no primeiro capítulo.

Neste aspecto, as competências estabelecidas para o Conselho e para o Órgão Gestor estão diretamente relacionadas, sendo o primeiro responsável pela orientação do processo de execução e, o segundo, responsável pela condução e operacionalização das deliberações do Conselho.

Estando relacionadas à gestão da Política de Assistência Social e especificamente à função de avaliação, o desenvolvimento destas competências necessita de uma importante articulação do Conselho e do Órgão Gestor, para que efetivamente possam cumprir com suas responsabilidades e assim garantir orientação, acompanhamento e avaliação sistemática das ações nesta área, objetivando garantir serviços de qualidade direcionados ao seu público alvo.

Essa forma de relação articulada entre Conselho e Órgão Gestor da Política é o que pode de fato garantir a efetivação da primeira diretriz do art. 5º. da LOAS, o comando único das ações em cada esfera de governo, a partir da descentralização político-administrativa.

Neste contexto de relação articulada no âmbito municipal, o processo de monitoramento e avaliação é fundamental para a construção de um modelo democrático de gestão da Política de Assistência Social.

“É imprescindível que os municípios sejam capazes de descobrir caminhos e mecanismos mais participativos de decisão e de planejar e assumir o gerenciamento de seus programas sociais. Para tanto, é preciso

redimensionar o processo de municipalização com mudança de mentalidades, treinamento em gestão social, instalações adequadas e aquisição de equipamentos para o enfrentamento da nova realidade e, principalmente, para a implementação de ações sociais embasadas em diagnósticos sócioeconômicos com competência para responder às demandas locais”(BERETTA e MARTINS, 2004, 75)

O estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação, conjunto e articulado entre Conselho e Órgão Gestor, pode apontar caminhos necessários a serem trilhados, para que o desenho de gestão social a ser construído possa contribuir no atendimento às demandas colocadas e na qualificação e gerenciamento das ações desenvolvidas.

Monitoramento e avaliação das ações sócio-assistenciais no seu âmbito é atribuição do órgão gestor, que pode ser ampliada na medida em que tratada enquanto instrumento de gestão social capaz de propiciar ao Conselho, elementos importantes e necessários à normatização e regulamentação da prestação de serviços no âmbito da Assistência Social, ações que lhe competem.

Esse instrumento pode ainda proporcionar a avaliação do desempenho das ações e dos efetivos impactos sociais que a Política de Assistência Social possa alcançar.

Assim, assumindo um caráter propositivo na definição de prioridades de acompanhamento e de monitoramento das ações implementadas, o Conselho exerce seu poder político, seu poder deliberativo.

Esse poder deliberativo do Conselho é efetivado na medida que as demandas sócio-assistenciais pautem a discussão no seu interior, para que se possa então pactuá-las de forma a torná-las de interesse público.

“ O interesse público, assim, não é dado previamente, e sim socialmente construído, num processo político de conflito e pactuação.”( CARVALHO, 1997: 104)



A ação deliberativa do Conselho sobre o interesse público faz-se através de um contínuo processo de pactuação. Especificamente no que compete ao monitoramento e avaliação, a ação deliberativa do Conselho pode:

- estabelecer parâmetros para a ação governamental (do órgão gestor) na condução do processo;
- definir, acompanhar e avaliar o processo desenvolvido, e;
- transformar a avaliação sobre os serviços e demandas em respostas no âmbito da formulação da Política.

## **4.2 O Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina: o envolvimento no processo de monitoramento e avaliação.**

Criado em Londrina pela Lei Municipal 6.007 de 23 de dezembro de 1994, o Conselho Municipal de Assistência Social tem como atribuições:

I- Estabelecer as prioridades da Política Municipal de Assistência Social e aprovar o Plano Municipal Anual de Assistência Social, de acordo com as diretrizes gerais aprovadas na Conferência Municipal de Assistência Social;

II- Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da Política de Assistência Social do município;

III- Inscrever e fiscalizar as instituições de Assistência Social atuantes no município;

IV- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social;

V- Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades governamentais e não governamentais do município;

VI- Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;

VII- Apreciar e emitir parecer acerca da proposta orçamentária de assistência social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social;

VIII- Propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Assistência Social;

IX- Convocar e coordenar, a cada dois anos, ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social;

X- Propor a formulação de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes à qualidade dos serviços da assistência social;

XI- Propor critérios para a celebração de contratos e convênios entre o setor público e as instituições assistenciais privadas que prestem serviços de assistência social no seu âmbito;

XII- Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados a programas de assistência social, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XIII- Acompanhar as condições de acesso da população usuária da Assistência Social, indicando as medidas pertinentes à correção de exclusões constatadas;

XIV- Elaborar e aprovar o seu regimento interno;

XV- Publicar no órgão oficial de divulgação do Município, suas resoluções administrativas, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos.

Desde a sua implantação, o Conselho conta com o apoio do Poder Público municipal para a organização de suas ações administrativas. A Secretaria Municipal de Assistência Social disponibiliza para o Conselho uma sala, uma servidora e equipamentos como contribuição para a operacionalização das atividades do Conselho.

Para o cumprimento das competências estabelecidas na Lei que o criou, o Conselho organiza seus trabalhos tendo constituído Comissões integradas por conselheiros e por técnicos do poder público, quando solicitados.

As Comissões de Trabalho são responsáveis pelo estudo, análise e parecer acerca de processos em tramitação no Conselho, tais como solicitação de Registro Institucional, análise de Projetos a serem implantados ou implementados no município, acompanhamento sistemático da execução orçamentária dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, avaliação de serviços para financiamento continuado e divulgações de suas ações.

Outras Comissões esporádicas são constituídas mediante as demandas apresentadas, tais como a Comissão Organizadora da Conferência Municipal a cada dois anos.

Dentre as competências legais estabelecidas para o Conselho, considerando o objeto tratado nesta pesquisa, o monitoramento e avaliação de serviços sócio-assistenciais não governamentais, pode-se considerar as anteriormente relacionadas nos itens I, II, III, IV, V, VI, XI, XII e XIII, como sendo aquelas que se voltam e se relacionam com a ação do Órgão Gestor. Neste sentido, dois terços das competências deste Conselho tem relação com a avaliação da Rede de Serviços.

Essas competências resgatam o caráter deliberativo do Conselho em relação à normatização das ações sócio-assistenciais desenvolvidas no município e ao estabelecimento do Controle Social no processo de execução.

Essas responsabilidades são divididas, conforme a NOB/ AS 99, com o Órgão Gestor do município a quem compreende executar as deliberações do Conselho e coordenar as ações sócio-assistenciais no seu âmbito.

O processo de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais desenvolvidos pela Rede não governamental é realizado pela

Secretaria Municipal de Assistência Social e deve obedecer às orientações do Conselho para a condução de suas ações.

A relação estabelecida entre o Órgão Gestor e o órgão deliberativo da Política de Assistência Social é de fundamental importância para o desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação no município. Essa relação é responsável pela apuração e tratamento dos dados e informações coletadas pelo gestor.

O Conselho e o Órgão Gestor são instâncias bastante diferentes na sua organização e estruturação. Em Londrina, o Órgão Gestor tem primado pela profissionalização das ações, investindo na quantificação e na qualificação de pessoal técnico para o planejamento, execução e avaliação das ações desenvolvidas.

Já o Conselho é constituído, além dos treze membros do Poder Público, de diferentes áreas de atuação, por treze membros representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, sendo: 01 representante das instituições prestadoras de serviços na área de creche, 01 representante das instituições prestadoras de serviços na área de proteção de crianças e adolescentes, 01 representante das associações de defesa e ou Conselho de Direitos de crianças e adolescentes, 01 representante das instituições prestadoras de serviços na área de idosos, 01 representante das associações de defesa e/ou Conselho de Direitos de idosos, 01 representante das instituições prestadoras de serviços na área de pessoas com deficiência, 01 representante das associações de defesa /ou Conselho de Direitos de pessoas com deficiência, 02 representantes de organizações profissionais afetas à área, 01 representante de associações civis comunitárias, 01 representante de instituições de assistência social geral, 01 representante de sindicatos patronais e 01 representante de sindicatos de trabalhadores.

A diversidade de representações garante a amplitude das discussões realizadas no interior do Conselho, congregando diferentes pontos de vistas advindos de diferentes áreas, porém apresenta a necessidade de capacitação permanente dos Conselheiros para o exercício de suas funções.

Não existe coesão no que tange ao conhecimento dos ditames da Política. Cada uma das representações tem uma relação diferenciada com a Política, seja como prestadores de serviços, profissionais ou usuários da área, o que, por muitas vezes, dificulta a compreensão e a operacionalização das ações como o monitoramento e avaliação que envolvem decisões técnicas.

Há no Conselho um misto de ações técnicas e políticas, que determinam as necessidades e a condução das ações deliberadas.

Em Londrina-Pr, a partir dos relatos da equipe no desenvolvimento da pesquisa, pode-se considerar que a relação entre o Conselho e o Órgão Gestor no aspecto monitoramento e avaliação é de respaldo mútuo, onde os papéis estão bem definidos e as ações bastante convergentes.

“O Conselho, na verdade, é o órgão que delibera e fiscaliza, só que quem executa as deliberações somos nós da Secretaria. Temos que estar afinados com o Conselho, no sentido de estarmos cientes e em tempo hábil para as ações. As ações

têm que estar bem casadas. Outra questão é que nós trabalhamos em conjunto em cada comissão do Conselho e, dessa forma, percebo que está havendo uma maior participação.” (Técnico da DPA).

Percebe-se, na fala do técnico respeito pelo processo decisório do Conselho, daí a preocupação de instrumentalizar e qualificar este órgão para que os reflexos de suas ações na Política de Assistência Social sejam convergentes com os seus ditames.

Existe a clareza do papel deliberativo do Conselho e do papel executor da equipe com relação às decisões do Conselho quanto aos rumos da Política Municipal e o seu reatamento nos serviços não governamentais.

A equipe tem integrado também as próprias ações do Conselho, quando da participação nas Comissões de Trabalho constituídas no interior deste, como a de Análise de Projetos, Cadastro e Registro de Serviços e do Fundo Municipal de Assistência Social.

“Nós respeitamos todas as deliberações do Conselho e o Conselho também nos consulta muito com relação aos serviços, para emitir um parecer, que subsidie uma deliberação dele.” (Técnico da DPA)

A relação estabelecida é de subsídio, tanto da equipe de monitoramento e avaliação ao Conselho, com referência às informações sobre a Rede de Serviços, quanto do Conselho para com a equipe, através da discussão e deliberações acerca da Política Municipal de Assistência Social, o que por sua vez influencia a condução das ações desenvolvidas pelos serviços.

RAICHELIS e WANDELEY (2004) consideram que a organização dos Conselhos significa a experiência de construção de uma nova institucionalidade nas práticas de gestão pública, porque busca articular e compartilhar ações que envolvem a sociedade civil e o Estado.

A experiência do Conselho de Londrina de relacionar-se de maneira articulada com a Secretaria Municipal no desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação demonstra o objetivo de instituir no município uma forma de gestão da Política de Assistência Social pautada nos princípios democráticos.

“Em relação ao Conselho, eu, às vezes me sinto meio intermediária, eu faço o trabalho daquilo que o Conselho delibera, para as instituições. Trabalho de acordo com as deliberações do Conselho e é por isso que eu faço esta relação. Nós só trabalhamos de acordo com aquilo que o Conselho aprova.”(Técnico da DPA)

A fala do técnico indica respeito às decisões do Conselho Municipal de Assistência Social e uma relação intermediária e articuladora junto à Rede de Serviços.

O Órgão Gestor da Política, na sua concepção, não é e não deve ser deliberativo. Seu caráter é propositivo, executivo e coordenador das ações, obedecendo às deliberações e normatizações do Conselho (NOB/AS 99).

A fala abaixo perpassa a visão que relaciona subsídio à assessoria, considerando a carência técnica no âmbito do Conselho, nas discussões de questões de caráter técnico.

“O envolvimento existe e é fundamental. Os técnicos do Projeto assessoram tecnicamente o Conselho, levando informações que subsidiam a ação do Conselho, porque no Conselho, nem todos são técnicos da área. Então faz-se necessário este respaldo técnico, e principalmente para que o Conselho possa responder às nossas questões colocadas, definindo a Política de Assistência Social, definindo as prioridades para a condução da Política, para que nós possamos executar ações junto a toda rede.”(Técnico da DPA)

Fica estabelecido um relacionamento de respaldo para ambas as partes, respaldo técnico, político, administrativo e operacional.

“O relacionamento é muito próximo. É uma relação de subsídio, eu diria, nós respaldamos o Conselho e o Conselho nos respalda. Só executamos o que é deliberado pelo Conselho e, na medida do possível, o Conselho também participa do processo e o tem valorizado. Por exemplo, o projeto usa o carro do Conselho para visitas. Este carro foi comprado especificamente para o Conselho e para a atividade de monitoramento e avaliação da Secretaria, ficando a nossa disposição.” (Técnico da DPA)

O carro é um bom exemplo para esclarecer a relação de respaldo que existe entre o Conselho e a equipe. O Conselho reconhece a importância das ações desenvolvidas pela equipe junto à rede de serviços, sobretudo a necessidade de acompanhamento das ações, pela via das Visitas Institucionais.

Fica possível considerar que a equipe de Monitoramento e Avaliação funciona como uma extensão do Conselho, relacionando as

deliberações deste junto às instituições e as demandas destas para tratamento dentro do Conselho.

Toda a relação é avaliada pela equipe como um avanço a ser destacado e que repercute junto à Rede de Serviços.

“Acho que o Conselho como um todo identifica a articulação conosco, entendendo qual é a participação dele no processo. Isso eu vejo como um avanço porque pode-se perceber uma adesão da rede de serviços principalmente na questão do investimento técnico, que é bastante discutida. Vejo também, avanços na própria compreensão para com o nosso trabalho e na compreensão da Assistência Social enquanto Política Pública, ainda que os valores da filantropia se façam presentes.”  
(Técnico da DPA)

Identifica-se, na avaliação do técnico, que o processo como tem sido conduzido, de forma articulada, tem propiciado a discussão, no interior das instituições, de questões fundamentais da proposta da Política de Assistência Social, da execução no interior dos serviços ao comando único das ações no município e seus agentes condutores, na medida em que há uma compreensão dos papéis e responsabilidades de cada um.

Trata-se de uma estratégia de fortalecimento do poder local no campo da Assistência Social, que JOVECHELOVITCH (1998) considera implicar na democratização e participação social na gestão social.

“As instituições começam a perceber o monitoramento não só pelo técnico da Prefeitura, ou seja, da Secretaria, mas pelo Conselho também, que é um agente importante da Política no município e está preocupado com o atendimento dela ao público da Assistência Social. Acho que elas já percebem essa proximidade do nosso trabalho com o Conselho.”(Técnico da DPA)

O reconhecimento de que o processo de Monitoramento e Avaliação é uma ação conjunta do Conselho e da Secretaria tem, na avaliação do Técnico, aberto um canal de maior proximidade entre a Instituição, a Secretaria e o Conselho.

Pode-se exemplificar esta proximidade e abertura através de ações que foram estabelecidas de forma conjunta entre o poder público e as instituições destinadas ao público da Assistência Social.



“...É lógico que ainda tem que avançar muito com relação à qualidade dos serviços e na relação das instituições com os usuários. ...A nossa Secretaria motivou muito as instituições, principalmente quando se buscou estabelecer articulação com a toda a Rede de Serviços. Por exemplo, na questão de enfrentamento à pobreza: A ADRA é uma entidade que só trabalhava com entrega de cesta básica e aquilo limitava o trabalho dela, principalmente porque ficava só na distribuição por distribuição, sem promover nenhuma mudança na condição de vida dos usuários. Então nós, da equipe, e a Diretoria Técnica da Secretaria iniciamos uma discussão com a ADRA para estabelecer uma parceria que resultou num envolvimento tal ponto que hoje o CRAS da Região Oeste B funciona dentro da ADRA, eles cedem o espaço para nós. A ADRA tem feito uma atividade de oferta de cursos de capacitação para geração de renda. A ADRA mudou muito, hoje ela está aberta a outros trabalhos. Este foi um resultado do nosso trabalho, do trabalho da Secretaria.”( Técnico da DPA)

Discussões importantes que acontecem no interior do Conselho, orientam a condução das ações da Assistência Social no município como a articulação dos serviços em rede e em base territorial e outras e têm composto a agenda do processo de monitoramento e avaliação e assim estendendo-se às instituições.

Os exemplos acima citados representam a incorporação e o respeito aos princípios e diretrizes da Política traçada pelo Conselho para o município. A Secretaria se coloca no seu papel de coordenação das ações e de operacionalização das deliberações do Conselho.

“...há um reconhecimento e um grande envolvimento no trabalho da Secretaria e Conselho. A construção é sempre coletiva. Outro ponto que se pode considerar avanço são os frutos desse trabalho, como por exemplo, a articulação maior que hoje existe entre os serviços governamentais e não governamentais.” (Técnico da DPA)

Para a equipe, exemplos como a articulação de ações governamentais e não governamentais expressam a relação de trabalho existente entre o Conselho e a Secretaria na construção da Política de Assistência Social.

A Rede de Serviços, que historicamente no município manteve uma relação com a prefeitura centrada no aspecto financeiro, passa, segundo os

técnicos, a compor um importante papel na construção de uma nova maneira de operacionalizar a Política de Assistência Social, adequando-se às normatizações e abrindo-se à discussão e ao Reordenamento Institucional.

A democratização da Política começa a disseminar e alcançar as instâncias de execução direta dos serviços.

Trata-se do que CALIL e EHLERS (2004) consideram como uma das vantagens de um processo de monitoramento e avaliação participativo a interação entre os serviços e a identificação de interesses comuns e a redefinição das formas de abordagem e execução.

“Hoje, é possível verificar junto às instituições uma adesão à proposta, por exemplo, eles têm cada vez mais aderido às Comissões de Reordenamento, que têm discutido conjuntamente a construção de referenciais de qualidade. Outro exemplo é a participação da rede nos eventos de capacitação que nós promovemos. Já promovemos na área de planejamento e elaboração de projetos para capacitação de recursos, um sobre o Sistema Único de Assistência Social, onde estamos provocando isso nas entidades, para que possamos conjuntamente implantar o sistema aqui.” (Técnico da DPA)

A equipe também destaca que, no período 2001-2004 na relação de trabalho conjunto estabelecida entre o Conselho e a Secretaria, a ação de monitoramento e avaliação foi conquistando um espaço maior de trabalho e um reconhecimento importante que garantiu uma melhor infra-estrutura para o desenvolvimento das ações.

“Acho ainda que foi um avanço o aumento da equipe, o veículo que temos, específico para a nossa ação, inclusive que foi adquirido pelo Conselho da Assistência. E também na melhoria do próprio acompanhamento, porque eram apenas duas pessoas que faziam todo o trabalho, conseguimos a ampliação e só assim a gente vai enriquecer mais o trabalho. Não tem como avaliar se não estiver na entidade, fazer o relatório, estudar e discutir os dados.” (Técnico da DPA)

“O grande avanço é a estruturação da equipe específica para isso, ainda que pequena formatação e a necessidade de melhor sistematização desse trabalho junto ao Conselho.” (Técnico da DPA)

“Pode-se considerar avanços, primeiro, a prioridade que a Secretaria tem dado ao projeto, estruturando uma equipe para isso, uma equipe bastante comprometida, capaz, realmente bastante envolvida.” (Técnico da DPA)

A garantia de infra-estrutura, seja material ou humana, tem, na visão da equipe, muito contribuído na organização das ações junto à rede de serviços.

Como tratado no terceiro capítulo, o aumento da equipe proporcionou uma melhor distribuição do número de instituições a ser acompanhada por cada um dos técnicos.

Ainda que, como dito anteriormente, a periodicidade de visitas institucionais não seja adequada às necessidades que o processo de monitoramento e avaliação coloca, o aumento da equipe proporcionou uma maior proximidade com a Rede de Serviços na execução de ações, como por exemplo nas Comissões de Reordenamento Institucional.

O carro utilizado pela equipe foi adquirido pelo Conselho para as suas ações, mediante a venda de produtos apreendidos pela Receita Federal, num bazar organizado pelo Conselho.

Com os recursos adquiridos, o Conselho financiou cerca de 30 Projetos apresentados pela Rede não governamental de serviços sócio-assistenciais e comprou, para o desenvolvimento de suas ações, o carro.

Numa atitude de reconhecimento da importância do processo de monitoramento e avaliação, o Conselho destinou o carro para o uso da Secretaria, especificamente pela equipe da Diretoria de Planejamento e Avaliação.

Mas, para a equipe, o maior avanço obtido pela ação de monitoramento e avaliação ao longo dos quatro anos de trabalho foi a identificação de demandas advindas deste processo que influenciaram a condução da Política de Assistência Social no município.

Cabe ao Conselho, conforme estabelecido na Lei Municipal 6.007/94, dentre suas competências, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados a programas de Assistência Social, bem como de ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados, como também propor critérios para a celebração de contratos e convênios junto às instituições não governamentais que prestam serviços sócio-assistenciais.

Nesta questão específica, a ação da equipe de monitoramento e avaliação tem indicado ao Conselho diretrizes para tomada de suas decisões e o Conselho, como descrito nas falas abaixo, tem reconhecido a importância deste trabalho e considerado o parecer técnico da equipe como critério para destinação de recursos ano a ano, para os serviços.

“No final do ano passado, nós elaboramos laudos técnicos sobre os serviços prestados pelas entidades, e o Conselho considerou, no processo de análise das propostas para financiamento, o nosso parecer sobre cada entidade, sobre cada serviço.” (Técnico da DPA)

“E, por outro lado, nós acabamos influenciando, no sentido positivo, o Conselho, porque levamos até eles dados concretos da rede, da rotina, das demandas existentes, para que se possa deliberar em cima de situações concretas e assim estabelecer prioridades, ações e financiamento.” (Técnico da DPA)

Fica claro que, de fato, todo o processo de monitoramento e avaliação tem alcançado resultados importantes como orientar e influenciar o Conselho em seu poder deliberativo.

Trata-se de um importante ganho político na Política Municipal de Assistência Social a relação articulada hoje existente entre o Conselho e o Órgão Gestor.

A partir das deliberações do Conselho, a Secretaria tem pautado suas ações, e a partir das ações executadas pela Secretaria no processo de monitoramento e avaliação, o Conselho tem orientado as suas deliberações relacionadas à Rede de Serviços não governamentais.

É uma relação de subsidiariedade que tem conduzido ao comando único da Política de Assistência Social no município de Londrina-Pr.

“O processo influencia a Política porque nós acabamos subsidiando o Conselho não só em relação ao financiamento, mas em tudo que tem relação com a rede de instituições. Eu acredito muito nesse nosso momento de construção de indicadores de qualidade e que isso vai influenciar também, tanto a Secretaria, quanto o Conselho e as instituições como um todo” (Técnico da DPA).

Por se tratar de um processo dinâmico, outras questões como a construção de indicadores são colocadas como importantes e concebidas como diretrizes que também poderão influenciar a Política de Assistência Social. Trata-se de favorecer, dentre a diversidade de serviços, uma unidade na orientação e condução.

“Eu vejo que nós só tivemos os avanços que tivemos, porque há nessa relação muita proximidade e isso acaba interferindo na forma como é conduzido tudo. Hoje as instituições já conseguem perceber que nós e o Conselho trabalhamos juntos. A língua que se fala é a mesma.” (Técnico da DPA).

“Todo o trabalho de monitoramento desencadeado com a rede vem trazendo um olhar diferente, tanto do próprio poder público, quanto do Conselho e da própria rede, com relação à sociedade, a importância, transparência e o compromisso no trato do recurso público, pelo Órgão Gestor.” (Técnico da DPA).

Os reflexos da ação conjunta estabelecida, segundo a equipe, repercutem de forma positiva na Rede, dando credibilidade às ações desenvolvidas e provocando sensíveis mudanças na orientação e execução dos serviços prestados e na adesão da Política Municipal de Assistência Social pelas instituições.

Destaca-se que a forma como as ações são conduzidas pelo Conselho e pelo Órgão Gestor apresenta-se, para a rede, como transparente e compromissada, contribuindo para a construção de uma nova visão e adesão às propostas da Política Municipal de Assistência Social.

“O Conselho utiliza as ações dessa equipe para se respaldar na condução e na deliberação de todas as ações. Isso pode-se considerar como muito importante. Os pareceres, a participação nas Comissões do Conselho

pelos técnicos são sempre respeitados. E, de forma geral, a entrada da equipe, da Secretaria, e também do Conselho nos serviços da rede não governamental é diferente atualmente. As orientações dadas são levadas à discussão dentro da entidade. Isso influencia e pode-se dizer que também é um avanço. Há ainda que se ampliar e melhorar, é um processo.”(Técnico da DPA)

É um processo que, como tal, é dinâmico e deve buscar superar as dificuldades e propor novas formas de atuação.

Apresentadas como desafios, a equipe relaciona metas a serem cumpridas que podem qualificar as ações e ainda de maneira mais incidente, influenciar nas deliberações da Política Municipal de Assistência Social.

Essas metas relacionam-se às questões internas da própria equipe, de caráter técnico, e também a questões de caráter político, no sentido de contribuir para que, cada vez mais, o Conselho esteja cumprindo o seu papel de maneira efetiva e que isto venha traduzir-se em uma Política Municipal de Assistência Social cada vez mais adequada às demandas municipais.

“Faz-se necessário um processo de planejamento dentro do processo de monitoramento e avaliação, para que a gente siga os mesmos critérios, mesmo que específicos de cada segmento, no sentido de normatizar.”(Técnico da DPA)

Destaca-se, nos aspectos técnicos a avançar, a necessidade de planejar as ações de monitoramento e avaliação de forma a normatizar estratégias e procedimentos.

Resgata-se, aqui, como tratado no terceiro capítulo, a necessidade de elaboração de um Plano de Avaliação que possa nortear e conduzir o processo já em andamento, bem como corrigir rumos e apontar novos caminhos a serem seguidos.

A construção desse Plano pode propiciar melhoria inclusive nos procedimentos e nos resultados capazes de indicar parâmetros e indicadores de qualidade para os serviços.

É o que SILVA (2001) trata como construção de princípios e valores que orientarão o processo, capazes de nortear a seleção de indicadores, métodos, procedimentos, técnicas e critérios de avaliação.

“Vejo que ainda é preciso um instrumento melhor elaborado, mais detalhado, que de fato propicie avaliação durante uma visita. Este é um instrumento que norteie as visitas. Outro é um documento que norteie quanto ao parâmetros de qualidade, para que nós e as próprias entidades tenham um norte quanto aquilo que é necessário adequar, quanto à pessoal capacitado, com formação, com perfil e compreensão da Política de Assistência Social.”(Técnico da DPA)

A construção de parâmetros de qualidade para os serviços devem orientar os indicadores de avaliação a serem utilizados no processo de monitoramento e avaliação.

Trata-se, como bem considerou o técnico, tanto de prover a equipe de um instrumental mais adequado para a condução das ações, como de prover as próprias instituições prestadoras de serviços de parâmetros de qualidade a serem almejados.

Esta construção, se encaminhada de forma participativa como tem se apresentado até o momento, pode contribuir ainda para uma maior adesão dos serviços prestados à Política instituída.

Já no campo político, as metas apresentadas pela equipe relacionam-se à construção coletiva da Política Municipal de Assistência Social.

“Os desafios apresentados não são poucos, mas pode-se destacar por exemplo, o envolvimento de outros Conselhos, a construção dos

indicadores de qualidade está em processo, mas não pode parar, a construção de um instrumento mais eficaz de visitas e por aí afora.”  
(Técnico da DPA)

Articular a Política da Assistência Social com as demais políticas setoriais e de defesa de direitos de segmentos específicos apresenta-se como uma meta que deve contribuir com o princípio previsto no art. 4º da LOAS, “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”.

Entendida como Política transversal às demais Políticas, à Assistência Social compete estabelecer um amplo debate, de forma a pautar as demandas comuns. Promover o debate em busca de superações sucessivas das dificuldades apresentadas, tendo como fim último o atendimento da população nas suas necessidades, de forma adequada e qualificada.

A Rede não governamental de Serviços sócio-assistenciais de Londrina-Pr estende-se ao público alvo da Assistência Social, mas relaciona-se nas suas ações a demandas também de outras Políticas Setoriais e por segmentos, tais como a Saúde, Educação, Pessoa com Deficiência, Mulher, Idoso e Criança e a Adolescente.

Neste sentido, a articulação da equipe de monitoramento e avaliação e do próprio Conselho de Assistência Social com os demais Conselhos torna-se fundamental para o desenvolvimento de ações conjuntas e adequadas às demais legislações que abranjam a Rede de Serviços.

Porém, o quadro encontrado ainda não é este, com relação à maioria das Políticas. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente é o único que, de acordo com a fala dos técnicos, mantém uma

relação de articulação com o Conselho de Assistência Social e com a equipe de monitoramento e avaliação.

“Até o momento, o único Conselho além do de Assistência Social, que se envolve bastante é o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Ele participou e ainda participa na definição de critérios e padrões de qualidade e também com relação ao financiamento dos serviços. Os demais apenas participam de forma pontual e quando solicitamos.” (Técnico da DPA)

“O Conselho da Criança é bastante envolvido, propõe, discute junto e participa ativamente. Já dos outros pode-se dizer que o envolvimento ainda é mínimo. Só participam mesmo quando são chamados. A iniciativa é quase sempre nossa.” (Técnico da DPA)

Os Conselhos mencionados como pouco envolvidos, são o de Direitos da Pessoa com Deficiência e o Conselho Municipal Anti- Drogas, ainda bem novos no município.

“Apenas o Conselho da Criança tem um envolvimento expressivo. Os demais, como o Anti-Drogas, Educação e Saúde o envolvimento é muito pequeno e apenas quando solicitado.” (Técnico da DPA)

“O Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, o Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência, participa, embora de forma tímida mas da Criança, acompanha o nosso trabalho, consulta, envolve, solicita nossas avaliações. Um subsidia o outro no processo. “ (Técnico da DPA)

“O Conselho Anti-Drogas, que é um Conselho que está começando e está buscando se fortalecer, tem participado quando solicitado. As vezes que eu solicitei e as vezes que foi determinado no Conselho para realizar visitas, eu fui chamada a estar junto. “(Técnico da DPA)

A participação mencionada não se apresenta de forma continuada. É ainda incipiente considerando a relação que as demais Políticas deveriam estabelecer com o Conselho Municipal de Assistência Social.

São Políticas de garantias de direitos que precisam se estabelecer de forma relacionada, articulando e integrando ações, que têm pela via do monitoramento e avaliação um importante passo na busca de garantias efetivas do direito destes segmentos à Assistência Social.



Trata-se da necessidade de uma busca constante de ações que visem à efetivação da Política de Assistência Social e o seu alcance por todos aqueles que dela precisem.

São ações que trazem para o Conselho necessidades tanto de estratégias e articulações políticas constantes como de capacitação técnica de seus membros, que vão orientar toda decisão a ser tomada quanto à condução das ações de monitoramento e avaliação dos serviços sócio-assistenciais.

A orientação tomada pelo Conselho pode determinar a relação a ser estabelecida com o Órgão Gestor no cumprimento de tais responsabilidades. Vão incidir claramente no desenvolvimento de todo processo voltado à Rede de Serviços.

Em Londrina, a integração existente entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Assistência Social, mais especificamente com a equipe responsável pelas ações de monitoramento e avaliação, tem garantido o respeito mútuo com relação aos papéis e responsabilidades de cada instância. Neste sentido, apresenta-se uma condução transparente, conjunta e comprometida com o desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, sobretudo com a efetivação da Política de Assistência Social no âmbito municipal.

## **CONCLUSÃO**

O processo de monitoramento e avaliação tem sido preocupação de um grande número de pesquisadores da área de gestão de políticas sociais.

No campo da Assistência Social, a maioria destes pesquisadores, tem direcionado seus estudos à prática da avaliação de projetos e serviços específicos que integram esta Política.

Este estudo teve como preocupação central, os aspectos técnicos e políticos, que envolvem o estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação de serviços integradores da Política de Assistência Social no âmbito municipal, os quais determinam a compreensão, a condução e os resultados obtidos pelas ações. Concentrou a análise no processo de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas na rede não governamental de serviços sócio-assistenciais, pelo Órgão Gestor da Assistência Social no município de Londrina-Pr, procurando, com isso, estabelecer uma relação dessas ações com a implementação e efetivação da Política Municipal de Assistência Social.

As ações estabelecidas junto à Rede não governamental de Serviços em Londrina-Pr não se caracterizavam, no seu início, na perspectiva de monitoramento e avaliação encontrada na discussão do segundo capítulo, como processo contínuo de acompanhamento das ações desenvolvida, de busca de aperfeiçoamento dos serviços e de aprimoramento do conhecimento sobre os componentes que perfazem a Política e sua execução. Tratava-se como um processo de acompanhamento dos serviços co-financiados com recursos municipais.

A pesquisa permitiu conhecer como se faz em Londrina a avaliação dos serviços não governamentais que compõem a Política, podendo constatar, que a Gestão Municipal 2001-2004, reorganizou as ações desenvolvidas junto a esta Rede, atribuindo a perspectiva de monitoramento e avaliação como um importante

instrumento de gestão capaz de produzir conhecimento sobre a realidade dos serviços sócio-assistenciais, organizar e planejar ações qualificadas e articuladas entre si, tendo nos princípios da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS- os elementos principais para o seu direcionamento.

A equipe de profissionais do Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina-Pr, juntamente com o Diretor e o Gerente, a quem estão ligados pelo organograma, é muito coesa na concepção de Monitoramento e Avaliação como um processo contínuo e diversificado de acompanhamento dos serviços prestados, capaz de detectar necessidades que vão desde a qualificação à articulação das ações em rede.

Como atribuição, cabe ao Órgão Gestor da Política e ao Conselho Municipal realizar o monitoramento e a avaliação de toda a ação sócio-assistencial desenvolvida, mas, o ganho que Londrina tem alcançado nesta área, está centrado no campo político, no campo da discussão, implementação e das deliberações.

As estratégias e os procedimentos utilizados, ainda que não sistematizados em um planejamento que oriente a condução do processo, já se apresentam capazes de motivar a construção coletiva dos indicadores que orientarão as ações no futuro.

O processo participativo e coletivo instituído, que congrega as três instâncias de execução, de coordenação e de deliberação, tem mostrado grande potencial para o alcance dos resultados propostos. Cabe, ainda, a planificação das ações com o objetivo de clarear o processo metodológico utilizado, mas, ressalta-

se, que algumas opções identificadas, têm propiciado transparência nas ações e comprometimento com a Política Municipal de Assistência Social.

Fazer deste processo uma ação conjunta vai muito mais além do que atender as responsabilidades e competências de cada órgão, Gestor e Conselho, compreende, a construção democrática do Comando Único das ações sócio-assistenciais no âmbito municipal.

As descobertas da pesquisa levaram à compreensão de que se tornou fundamental, a articulação das ações estabelecidas entre o Órgão Gestor e o Conselho Municipal de Assistência Social, desencadeando uma série de ações e reações na Rede prestadora de Serviços.

O processo de monitoramento e avaliação desenvolvido propiciou um exercício de discussão diferenciada dentro das instituições, resultando em um processo de debate entre estas, o Órgão Gestor e o Conselho Municipal, com relação à condução das ações sócio-assistenciais no município.

Esse processo de debate conjunto criou novos espaços de participação dos diferentes atores envolvidos, fortalecendo o compromisso com a efetivação da Assistência Social enquanto Política Pública.

Interesses e necessidades comuns começaram a ser identificados dentro da Rede de Serviços e novas formas de abordagem acabaram por integrar a pauta de discussões, na medida que, de forma coletiva, instaurou-se um processo de construção de critérios e parâmetros de qualidade que deverão nortear as práticas institucionais.

A preocupação em estabelecer um processo continuado e com a possibilidade de resgatar e criar novos indicadores só foi concretizada porque os

atores envolvidos conceberam o monitoramento e avaliação como um instrumento de superação da perspectiva de fiscalização e quantificação de metas cumpridas.

A construção processual de indicadores tem apontado principalmente para o âmbito de infra-estrutura, da qualificação técnica e dos seus resultados do ponto de vista dos usuários. Este último aspecto exigiu da equipe pautar, como pontos centrais, a participação e a democratização da Rede.

Nesse sentido, a participação tornou-se um instrumento administrativo de avaliação e, ao mesmo tempo, uma dimensão política para ampliar e garantir espaços públicos de debate da Política de Assistência Social. Neste conceito está compreendida a garantia da esfera do direito ao acesso e à participação da população.

A reação dos serviços que integraram o processo de monitoramento e avaliação foi de adesão. Adesão devida à forma como o processo foi conduzido, ou seja, pela construção coletiva proposta pelo Órgão Gestor e o Conselho, pela qual as instituições, mesmo na condição de avaliados, sentiram-se co-participantes do processo.

Essa co-participação só foi possível pelo envolvimento e comprometimento que, em última instância, vislumbrava a melhoria da qualidade dos serviços.

Pensar em uma Rede de Serviços, envolvida no processo de monitoramento e avaliação significa dizer que grandes barreiras tiveram que ser superadas, dentre as quais podem ser citadas, a tendência ao tradicionalismo, a falta de profissionalização e a relação clientelista, historicamente estabelecida entre o Município e os usuários.

Além da superação dessas barreiras, destacam-se, como avanços, o reconhecimento do trabalho em Rede, a constante qualificação e capacitação dos profissionais, a integração com o Conselho Municipal e a edificação de uma relação de parceria com a equipe que monitora e avalia.

O processo político estabelecido, conforme constatado na pesquisa, apresenta resultados, sobretudo de construção, de uma nova relação entre as instâncias de Comando Único e a Rede de Serviços. Porém, há que se ampliar este processo, de modo a abranger não só a Rede co-financiada com recursos municipais, mas também toda a Rede de Serviços inscritos e registrados no Conselho Municipal, principalmente, aqueles que mantêm inscrição e registro no Conselho Nacional e por ele, são declarados como Entidades Benéficas de Assistência Social.

Assim, todas as ações declaradas sócio-assistenciais, estariam integradas à proposta de monitoramento e avaliação que visa qualificação e articulação dos serviços em Londrina. Toda e qualquer hipótese de acompanhamento meramente fiscalizador da aplicação de recursos, estaria descartada.

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

Dessa forma, o Gestor Municipal e o Conselho estabeleceriam o mesmo processo coletivo e transparente em toda a Rede de Serviços, de forma a resultar

na qualificação de todas as ações voltadas ao público alvo da Política de Assistência Social, possibilitando o acesso e a inclusão de um maior número de pessoas.

Outro fator que merece destaque é a necessidade de envolvimento dos outros Conselhos Setoriais e de Direitos neste processo. O exemplo da ação conjunta com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, aponta um expressivo ganho no atendimento deste segmento no campo da Assistência Social. A ação integrada mostrou ênfase na qualidade e na garantia do atendimento aos direitos constituídos.

Articular com os demais Conselhos afetos à área é buscar tornar cada vez mais alcançáveis os usuários da Política pelas demais Políticas Públicas, conforme preconiza a LOAS.

É sabido, que também em outros aspectos, como a organização e operacionalização dos seus próprios serviços, como demonstrado em outras pesquisas, Londrina tem- se destacado pelas ações de vanguarda.

Porém, o processo de monitoramento e avaliação implementado, tem merecido destaque, visto as proporções que esta ação tem tomado, promovendo da discussão ao Reordenamento Institucional, da integração à articulação dos serviços, da construção à efetivação da Política de Assistência Social no município.

Pensar processos de monitoramento e avaliação das políticas sociais na contemporaneidade significa ir além da construção de modelos gerenciais tecnicamente perfeitos, é alçar vãos no sentido de construir um modelo de gestão participativo e democrático, com ênfase na avaliação de qualidade.

Essa pesquisa, assim demonstrou, que esta diretriz foi incorporada pelos sujeitos envolvidos, Rede de Serviços, Órgão Gestor e Conselho Municipal, tanto na condução do processo, quanto nos pressupostos de gestão das ações sócio-assistenciais.

## **BIBLIOGRAFIA**

**ARRETCHE, Marta T.S.** Tendências no estudo sobre avaliação. In: **Avaliação de Políticas Sociais : Uma questão de debate . Elizabeth Melo Rico (org). São Paulo: Cortez :IEE,1998.**

**ARMANI, Domingos.** Como elaborar Projetos? Guia prático para Elaboração e Gestão de Projetos Sociais. **Poto Alegre , AMENCAR, Tomo Ed.2000.**

**BARREIRA,Maria Cecília Roxo Nobre.** Avaliação participativa de programas sociais.**São Paulo-Lisboa: Veras.2002.**

**BAPTISTA, Myriam Veras.** Planejamento Social. Intencionalidade e instrumentação. **São Paulo: Veras.2000.**

**BELLONI, Isaura et.all.** Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas. **São Paulo: Cortez, 2001.**

**BERETTA, Regina Célia de Souza & MARTINS, Lília C.O.** **Estado, municipalização e gestão.** Serviço Social e Sociedade 77. São Paulo : Cortez. 2004.

**BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social.** Política Nacional de Assistência Social. Versão Oficial.**Brasília: 2004.**



**BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social.** Proposta para a Norma Operacional de Assistência Social-01-2005.**Brasília: 2005.**

**BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social.** Sistema Descentralizado e Participativo. **Brasília: MPAS, SEAS, 2002.**

**BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social.** Política Nacional de Assistência Social. **Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.**

**BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social.** Norma Operacional Básica da Assistência Social: Avançando na construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. **Brasília, MPAS, SEAS, 1999.**

**BRASIL.Presidência da República.** Constituição Federal de 1988, de 05 de outubro de 1988. **Brasília, Senado Federal, 1988.**

**BRASIL.Presidência da República.** Lei Orgânica da Assistência Social,n 8.742/93 de 07 de dezembro de 1993. **Brasília, Senado Federal,1993.**

**CARVALHO, Maria do Carmo Brant de.** Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In **MELO RICO, Elizabeth, RAICHELIS, Raquel (orgs)Gestão Social : uma questão em debate.EDUC:IEE, São Paulo, 1999.**

**CHIZZOTTI, Antônio.** Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.**São Paulo:Cortez.2003.**

**COHEN, Ernesto & FRANCO. Rolando.** Avaliação de Projetos Sociais.**Petrópolis: Vozes.1993.**

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

**DRAIBE,Sônia Miriam.** Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.**São PAULO:IEE-PUC,2001.**

**EHLERS, Eduardo M & CALIL, Luisa Peixoto.** Monitoramento e Avaliação: uma oportunidade de aprendizagem, **in VOLTOLINI, Ricardo(org) Terceiro Setor : Planejamento & Gestão. São Paulo:SENAC,2004.**

**FAVERO, Eunice T.** O Estudo Social. Fundamentos e particularidades de sua construção na Área Judiciária.**in O Estudo Social em Perícias, Laudos e Pareceres Técnicos. CFESS org. São Paulo: Cortez,2003.**

**IAMAMOTO, Marilda Vilela e CARVALHO Raul.** Relações Sociais e Serviço Social no Brasil.Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. **6ª. ed.Ed. Cortez, São Paulo,1988.**

**JOVCHELOVITCH, Marlova.** **O processo de descentralização e municipalização no Brasil.**Serviço Social e Sociedade 56. São Paulo : Cortez.1998.

**LOBO, Theresa.** Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão.**In: Avaliação de Políticas Sociais : Uma questão de debate . Elizabeth Melo Rico (org). São Paulo: Cortez :IEE,1998.**

**LONDRINA, Lei Municipal 6.000/1993.**

**LONDRINA, Lei Municipal 8.834/2002.**

**LONDRINA, Lei Municipal 9.681/2004.**

**LONDRINA.Prefeitura Municipal.** Relatório Anual da Secretaria Municipal de Ação Social.**Londrina,1993 (mimeo).**

**LONDRINA.Prefeitura Municipal.** Relatório Anual da Secretaria Municipal de Ação Social.**Londrina,1994 (mimeo).**

**LONDRINA.Prefeitura Municipal.** Relatório Anual da Secretaria Municipal de Ação Social.**Londrina,1995 (mimeo).**

**LOPES, Márcia Helena Carvalho .A Construção da Política de Assistência Social Pública - Uma gestão Democrática em Londrina-PR.**São Paulo.PUC-Dissertação de Mestrado,1999.

MAGALHÃES, Selma Marques. **Avaliação e linguagem. Relatórios, laudos e pareceres.** São Paulo-Lisboa: Veras,2003.

MARINO ,Eduardo. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais.**São Paulo: Saraiva-Instituto Ayrton Senna.2003.

MEDICI, André César. **O Desempenho Financeiro das Políticas Sociais Federais.** In: Cadernos ABONG. São Paulo,1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza( org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** Petrópolis:Vozes, 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dimensão política da descentralização.** In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 11 nº 3 .São Paulo: Fundação SEDAE, 1997.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Assistência Técnica em Serviço Social. Propostas e Práticas da Secretaria de Estado da Promoção Social de São Paulo-1967-1987.** São Paulo.PUC- Dissertação de Mestrado,1990.

**PEREZ, José Roberto Rus.** Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: **Avaliação de Políticas Sociais : Uma questão de debate . Elizabeth Melo Rico (org).** São Paulo: Cortez :IEE,1998.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e Esfera Pública: os conselhos no exercício do controle social.** Serviço Social e Sociedade 56. São Paulo : Cortez.1998.

RAICHELIS, Raquel & Luiz Eduardo Wanderley. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional.** Serviço Social e Sociedade 78. São Paulo : Cortez.2004.

ROCHA, Paulo Eduardo. **Financiamento da Assistência Social.** In: Cadernos ABONG. São Paulo,1997.

ROCHE,Chris. **Avaliação de Impacto dos Trabalhos de ONG's.Aprendendo a valorizar as mudanças.** São Paulo: Cortez: ABONG.2002.  
SILVA,Maria Ozanira da Silva e . **Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Teoria e Prática.**São Paulo: Veras Editora.2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: Desafios para a Política Pública de Seguridade Social.** In: Cadernos ABONG. São Paulo,1995.

SPOSATI, Aldaíza. **Especificidade e intersectorialidade da Política de Assistência Social.** Serviço Social e Sociedade 77.São Paulo: Cortez. 2004.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de ONG's. Principais funções gerenciais.**São Paulo:Fundação Getúlio Vargas Editora.2004.

VIEIRA, Balbina Otoni. A Supervisão em Serviço Social.**Ed.Agir, Rio de Janeiro,1974.**

YASBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira nos anos 90: A refilantropização da Questão Social.**In: Cadernos ABONG. São Paulo,1995.

YASBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS.** Serviço Social e Sociedade 77.São Paulo: Cortez. 2004.