Desigualdades e violências no capitalismo neoliberal

Rosilene Marques Sobrinho de França
Organizadora

EDUFPI

DESIGUALDADES E VIOLÊNCIAS NO CAPITALISMO NEOLIBERAL

Rosilene Marques Sobrinho de França
Organizadora

DESIGUALDADES E VIOLÊNCIAS NO CAPITALISMO NEOLIBERAL

AUTORAS E AUTORES

Adjaime de Freitas Cadete
Adriana Rodrigues Cunha
Adriana Siqueira Marreiro Magalhães
Aline Mattos Fuzinatto
Ana Kelma Cunha Gallas
Beatriz Gershenson
Carmem Letícia dos Santos
Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira
Elaine Ferreira do Nascimento
Estelyta Hanna Guedes Rodrigues Morais
Gabriela Dutra Cristiano
Giorge André Lando
Inés Castro Apreza
Jordôa Moreira Leite
Lucas Catarino Pereira de Sousa
Maria D'Alva Macedo Ferreira
Marisol Alcocer Perulero
Marta Bramuci de Freitas
Míriam Thaís Guterres Dias
Olívia Cristina Perez
Rodrigo Aragão da Silva
Rosa Icela Ojeda Rivera
Rosilene Marques Sobrinho de França
Tamires Nogueira Santos
Teresa Cristina Moura Costa

LESTU Editora
EDUFPI

Reitora
Nadir do Nascimento Nogueira

Vice-Reitor
Edmilson Miranda de Moura

Superintendente de Comunicação Social
Jacqueline Lima Dourado

Diretora da EDUFPI
Olivia Cristina Perez

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Solange Maria Teixeira (Coordenadora)
Jairo de Carvalho Guimarães (Coordenador Adjunto)

EDUFPI - Conselho Editorial
Jacqueline Lima Dourado (presidente)
Olivia Cristina Perez (vice-presidente)
Carlos Herold Junior
César Ricardo Siqueira Bolaño
Fernanda Antônia da Fonseca Sobral
Jasmine Soares Ribeiro Malta
João Batista Lopes
Kássio Fernando da Silva Gomes
Maria do Socorro Rios Magalhães
Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz

Comitê Editorial *ad hoc*
Anabella Pavão da Silva (UNESP/Franca)
Juliano Vargas (PPGPP/UFPI)
Marfisa Martins Mota de Moura (UNIFSA)
Mauriceia Lígia Neves da Costa Carneiro (DSS/UFPI)
Renato Tadeu Veroneze (UEMG)

Edição e Normalização Bibliográfica
Rosilene Marques Sobrinho de França
Ana Kelma Cunha Gallas

Projeto Gráfico e editoração eletrônica
Wellington Silva

Capa
Tiago Marques de França

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

D457 Desigualdades e violências no capitalismo neoliberal / Rosilene Marques Sobrinho de França, organizadora ; Adjaime de Freitas Cadete ... [et al.], autores e autoras. – – Teresina : EDUFPI : LESTU, 2025.

E-book.

ISBN: 978-65-5904-363-7
DOI: 10.51205/edufpi.lestu/978-65-5904-363-7

1. Capitalismo Neoliberal. 2. Desigualdades. 3. Violência. I. França, Rosilene Marques Sobrinho de. II. Cadete, Adjaime de Freitas.

CDD: 306.342

Bibliotecária: Fabíola Nunes Brasilino - CRB 3/1014

Editora da Universidade Federal do Piauí – EDUFPI
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
CEP: 64049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI – Brasil

Coedição:
LESTU EDITORA CONSULTORIA E COMUNICAÇÃO LTDA
CNPJ: 37.361.030/0001-33
Rua Olavo Bilac, 1951 • Teresina-PI

Editora: Ana Kelma Cunha Gallas

A PARTICIPAÇÃO DOS/AS USUÁRIOS/AS NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO DO SUAS EM TERESINA: um estudo a partir da Lei nº 5.050/2017

Tamires Nogueira Santos
Teresa Cristina Moura Costa

INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a participação das/os usuárias/os nos processos de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Teresina (PI). Trata-se de um sistema público não contributivo, com gestão descentralizada e participativa, sob o qual a Política de Assistência Social se organiza com a participação da sociedade civil na formulação, no monitoramento, no controle e na avaliação das ações socioassistenciais. Quanto à composição da sociedade civil no SUAS, incluem-se os/as usuários/as, os/as trabalhadores/as do sistema e as entidades socioassistenciais.

Em relação a gestão do SUAS, sabe-se que ela é compartilhada entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, com responsabilidades mútuas e especificas

para cada ente federativo. Dentre as responsabilidades dirigidas aos municípios, cabe a responsabilidade de realizar o monitoramento e a avaliação da Assistência Social, incluída pela Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993. Destaca-se que, tanto o monitoramento como a avaliação do SUAS, constituem instrumentos de gestão e mecanismos democráticos com o respaldo das Normas Operacionais Básicas (NOB's) do SUAS de 2005 e 2012, que vinculam a participação da sociedade civil e, em especial, dos/as usuários/as, à melhoria dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados. Todavia, a participação das/dos usuárias/os na gestão da política pública constitui um desafio, tanto pela tutela historicamente atrelada ao/à usuário/a, como pela distância entre as orientações normativas e seu planejamento e implementação.

Em Teresina, a gestão do Sistema Único da Assistência Social é realizada pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI) que possui em sua estrutura organizacional uma Coordenação Técnica de Monitoramento e Avaliação responsável por acompanhar o padrão e a execução dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. A instância máxima para o exercício do controle social no município, por sua vez, é o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), um órgão deliberativo responsável pela fiscalização, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política em seu âmbito.

Como o município é responsável pelo monitoramento e avaliação das ações do SUAS e os/as usuários/as devem participar desses processos como sujeitos de direito, questiona-se: como se dá a participação dos usuários nos processos de monitoramento e avaliação do SUAS em Teresina? Dessa forma, o objetivo geral da

pesquisa é investigar a existência de orientações que fomentem a participação dos/as usuários/as nos processos referidos para uma gestão democrática do SUAS.

Para tanto, o estudo analisou os processos de monitoramento e avaliação do município pela aprovação da Lei municipal nº 5.050 de 18 de julho de 2017, que orienta a gestão em nível municipal. A pesquisa foi realizada a partir de abordagem qualitativa e de caráter analítico. Na relação com o objeto da pesquisa, a leitura da realidade aproximou-se do método crítico-dialético, pautado na tradição marxista ao tentar desvelar os fenômenos situando-os os em um espaço de contradições e objetivando compreender os impactos desse processo nas relações sociais e na Política de Assistência Social.

Utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental. Na investigação, foram utilizados os seguintes documentos: Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 e de 2012 com o objetivo de extrair os conceitos de monitoramento e avaliação e as recomendações aos municípios em relação a estes processos; Lei municipal Nº 5.050, de 18 de julho de 2017 para apreender as diretrizes e orientações acerca do monitoramento e avaliação para o SUAS em Teresina e sua relação com a participação do/a usuário/a.

O trabalho está organizado em três partes. Em primeiro lugar, busca-se caracterizar o monitoramento e avaliação do SUAS como mecanismos de controle social e instrumento de gestão. Posteriormente, são evidenciadas as particularidades do SUAS em Teresina e analisadas as orientações de monitoramento e avaliação no município, com enfoque na Lei municipal nº 5.050 de 18 de julho de 2017. Por fim, as considerações finais trazem uma síntese da pesquisa. Os resultados do estudo não esgotam a temática, mas apontam aspectos que poderão servir como

base de estudos para pesquisadores e trabalhadores da área e como fonte de informações para os/as usuários/as da Política de Assistência Social e demais sujeitos que se interessem no tema aqui disposto.

CARACTERIAZAÇÃO DOS PROCESSSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO SUAS

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social ganha o status de política pública e passa a estar em consonância com o controle social e com a participação social. Assiste-se, então, ao esforço coletivo de efetivá-los como instrumentos democráticos para o controle das ações da Política de Assistência Social e de situar os/as usuários/as como sujeitos de direito. Esses esforços culminaram na LOAS, que reforça a primazia do Estado na condução da política e o diálogo com a sociedade civil.

De acordo com Bueno e Carloto (2015), é a partir da década de 1980 que a avaliação de políticas sociais ganha destaque e, para as autoras, isso se deu sobretudo pelas seguintes razões: a necessidade de construir políticas mais satisfatórias; a discussão levantada por movimentos sociais em torno da participação popular e a presença de organismos internacionais que passaram a exigir critérios específicos para a transferência de recursos. Januzzi (2005), por sua vez, considera que o avanço na discussão e no uso de indicadores sociais para a formulação de políticas públicas está associado ao desenvolvimento do controle social no país. À vista disso, a expansão dos processos de monitoramento e avaliação no rol de políticas públicas pode ser entendida como um reflexo das demandas da sociedade civil organizada e ativa politicamente.

Quanto à conceituação, monitorar e avaliar consistem em mecanismos distintos e interdependentes, que não podem ser realizados de forma isolada. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006, p.21) entendem o monitoramento como "o acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas" e que a avaliação "costuma ser realizada por meio de estudos específicos [...], segundo aquilo que foi definido em seus objetivos". Nesse sentido, a diferença entre os dois processos é que, no "monitoramento utiliza-se de uma quantidade de observações maior do que a avaliação, pois é um processo contínuo. Já a avaliação é executada esporadicamente" (Brasil, 2016, p.17). Sobre a esporadicidade, alerta-se que a avaliação não pode ser confundida com uma atividade que acontece em momentos aleatórios, mas sim em momentos específicos e oportunos para sua realização. De acordo com cada momento, será realizado um tipo de avaliação, a depender da necessidade em questão e do que precisa ser julgado a partir dos objetivos previamente estabelecidos no planejamento.

Quanto a estes processos, evidencia-se que, além de importantes instrumentos gerenciais, são mecanismos necessários para o exercício do controle social, já que os sujeitos sociais, aos quais se destinam as políticas, podem atuar ativamente nas decisões públicas e participar dos processos de formulação e controle das políticas. Por conseguinte, esta participação evita a auto delegação, ou seja, a deliberação dos gestores desassociada da realidade dos grupos que integram a sociedade civil. Portanto, monitorar e avaliar subsidiam os gestores no aprimoramento das políticas públicas, mas, também possibilitam que a sociedade civil perceba em que medida seus interesses estão, de fato, sendo agregados na agenda pública.

É importante que as informações obtidas nos processos de monitoramento e avaliação possam ser divulgadas aos/às usuários/as com uma linguagem acessível e que permita a eles consultarem-nas e analisá-las. Dessa maneira, os dados coletados não podem se resumir ao seu armazenamento, sem que haja uma análise da realidade observada, com aspectos quantitativos e qualitativos que permitam identificar mudanças na vida dos/as usuários/as.

No SUAS, os processos de monitoramento e avaliação aparecem como mecanismos inerentes a gestão do sistema e estão associados à participação da sociedade civil. Na NOB/SUAS de 2005, fica evidente que os processos devem contemplar "gestores, profissionais, conselheiros, entidades, usuários/as e sociedade civil" (Brasil, 2005, p.120). Já na de 2012, o processo de monitoramento é definido como uma função intrínseca à "gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas" (Brasil, 2012, p.45). O documento define que os processos são instrumentos de controle social e que deverão contar com a participação social, contudo, não apresenta uma definição para "avaliação", o que revela a necessidade de tornar evidente o seu significado e papel dentro do sistema, pois o monitoramento acaba sendo o processo mais destacado na redação.

O monitoramento e a avaliação do SUAS são responsabilidades comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e cada ente federativo deve assumir compromissos com essas atividades baseados no Pacto de Aprimoramento do SUAS e no Plano de Assistência Social, meios que possibilitam ajustes nos processos e que devem contar

com indicadores que norteiem tais atividades (Brasil, 2012). Estes ajustes possibilitam um direcionamento estratégico para o sistema, com vistas a alcançar as transformações desejadas, mas deve-se fazer breves considerações ao seu respeito.

Nesse sentido, o alcance depende da incorporação não só de elementos técnico-financeiros, mas também das pactuações obtidas nas conferências e nas metas pactuadas nacional e localmente, a exemplo. Portanto, do ponto de vista da gestão democrática[1], o compromisso dos entes federativos pode contribuir para democratização administrativa e ter como horizonte o tensionamento da reprodução ampliada do capital, mas sem a participação dos/as usuários/as, a orientação democrática não se completa. Como alertam Souza Filho e Gurgel (2016), os recursos necessários para a gestão democrática dependem da crítica às finalidades da organização, mas também da incorporação da lógica participativa como eixo fundante e orientadora das funções gerenciais, onde está situado o controle, entendido como monitoramento e avaliação.

Para tanto, observa-se que os indicadores utilizados para o monitoramento do SUAS, são de "estrutura ou insumo; processos ou atividades; produtos ou resultados" (Brasil, 2012, p.45). Em vista disso, esses indicadores irão permitir os gestores acompanhar:

> I - a qualidade e o volume de oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e proteção social especial; II - o cumprimento do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; III - o desempenho da gestão de cada ente federativo; IV - o monitoramento do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores (BRASIL, 2012, p. 45).

1 A concepção de gestão democrática, está baseada em Souza Filho e Gurgel (2016).

No que se refere aos indicadores utilizados no acompanhamento dos serviços do SUAS destaca-se também os Indicadores de Desenvolvimento de CRAS[2] e CREAS[3] (IDCRAS e IDCREAS, respectivamente), que são obtidos a partir de três dimensões: "Estrutura física", "Recursos humanos" e "Serviços e Benefícios", no caso dos CRAS, ou apenas "Serviços", no caso dos CREAS" (Brasil, 2015, p.04). Ainda segundo o documento, esses indicadores coletam informações dos Censos/SUAS e dos Registros de Atendimento Mensais (RMA's).

Outro indicador utilizado no SUAS é o ID Conselho, construído a partir de três dimensões: estrutura administrativa, dinâmica de funcionamento e composição do conselho (Brasil, 2017). Como foi criado em 2015, o ID Conselho não é apontado na NOB/SUAS de 2012. No quesito "composição do conselho", um dos aspectos considerados diz respeito a participação dos/as usuários/as, analisando se, entre os conselheiros titulares, há ou não representantes dos/as usuários/as ou de organizações de usuários/as (Brasil, 2017).

Em relação a avaliação, são designadas funções específicas para cada ente federativo. No tocante aos/às usuários/as, cabe a União desenvolver uma avaliação, a cada dois anos, em conjunta eles, para averiguar a qualidade dos serviços prestados pelo sistema e, aos municípios, cabe a realização de avaliações com abordagens participativas (Brasil, 2012). Aqui, as conferências constituem importantes instrumentos para avaliar a política de Assistência Social. Isso não exime os entes federativos de realizarem avaliações sistemáticas em diferentes momentos do ciclo da política pública, de forma participativa e com o uso de instrumentos da pesquisa avaliativa.

2 Centro de Referência de Assistência Social.
3 Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Para dar base aos processos de monitoramento e avaliação do SUAS, o sistema conta com o apoio da Vigilância Socioassistencial e da Gestão da Informação. A Vigilância Socioassistencial é uma das funções da Política de Assistência Social, juntamente com a proteção social e a defesa de direitos. Essas funções articulam-se entre si, pois, ao passo que as unidades da Proteção Social Básica e Especial produzem dados para a vigilância, utilizam as informações já processadas por ela a fim de garantir a defesa dos direitos. Trata-se, portanto, de uma função que visa produzir, sistematizar, analisar e fornecer informações territorializadas, que irão subsidiar a Gestão da Informação, operacionalizada pela Rede SUAS (Brasil, 2012).

De acordo com Bueno e Carloto (2015, p.16), no monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social, "[...] ainda permanecem muito restritos a medição da eficiência da utilização dos recursos, isto é, voltados aos aspectos quantitativos de recursos e atendimentos". Diante dessa realidade, é revelada a necessidade de pensar estes processos por meio da participação dos/das usuários/as para definir novos rumos para a política no país. Inseri-los nesses processos e garantir que suas percepções acerca da qualidade dos serviços sejam ouvidas contribui para a efetivação da gestão democrática do sistema. Para isso, é fundamental que os gestores possam, de maneira acessível, informar aos/às usuários/as o que é monitorar e avaliar e como eles podem contribuir para a realização desses processos, em uma direção de gestão democrática e participativa sob a égide do pacto federativo disposto na Constituição Federal de 1988.

A PARTICIPAÇÃO DOS/AS USUÁRIOS/AS NOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO SUAS EM TERESINA (PI)

O SUAS enquanto sistema democrático e participativo pressupõe a participação dos/das usuários/as desde a elaboração da política até o seu efetivo monitoramento e avaliação o que requer as condições para que os/as usuários/as possam imprimir novos horizontes pautados no diálogo sobre direitos e cidadania, em detrimento das práticas clientelistas que historicamente permeiam a gestão pública brasileira. Assim, no caso da Política de Assistência Social, a participação dos/das usuários/as deve assumir um caráter político "capaz de permitir a transformação histórica e promover a cidadania participativa e libertária" (Raquel; Madeira, 2015, p.35).

Em Teresina, a implantação do SUAS se deu a partir de 2005 e, mesmo com a oferta de um conjunto de serviços, programas e projetos em curso, o município só passou a contar com uma lei que normatiza o sistema doze anos depois, em 2017, como resultado dos diálogos e esforços da Mesa Municipal de Negociação e Gestão do trabalho do SUAS.

Apesar do atraso, a criação da Lei nº 5.050/2017 que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Teresina representou um marco importante para a materialização da política de Assistência Social, por expressar em âmbito municipal o reconhecimento das responsabilidades estatais com o SUAS, além de representar um compromisso com o Pacto de Aprimoramento e um forte avanço para a operacionalização do sistema.

A legislação estabelece objetivos, definições, princípios, diretrizes, elementos de gestão, organização, responsabilidade, orientações quanto ao planejamento da política, entre outros

elementos (Teresina, 2017). Na análise da Lei nº 5.050/2017, percebeu-se que não há uma definição para os processos de monitoramento e avaliação, embora estes sejam citados e vinculados à gestão da Política de Assistência Social no munícipio. Essa ausência conceitual pode trazer desafios, no reconhecimento da importância de cada processo para o SUAS a nível municipal.

O monitoramento aparece como parte dos objetivos do SUAS em Teresina no tocante a "garantir os padrões de qualidade dos serviços, benefícios, programas e projetos" (Teresina, 2017, p.01). No rol dos objetivos do sistema, contudo, não há nenhuma menção para avaliação. Diante desse fato, alerta-se sobre o desafio de avaliar qualitativamente e sobre a necessidade de pensar a interdependência do monitoramento e da avaliação.

Outro ponto importante é que tanto o monitoramento como a avaliação constituem partes do Sistema de Informação, Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do SUAS que deverá ser implantado pelo município de Teresina com a finalidade aprimorar os serviços (Teresina, 2017). Atualmente, o sistema de informação que monitora as ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social em Teresina é vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN), responsável pelo Sistema de Monitoramento de Ações, Projetos e Programas (SIMAPP), criado em 2014 para o controle interno da administração municipal. Todavia, os dados não estão disponíveis à população teresinense, apenas a nível de gestão. Embora não haja um sistema próprio para a pasta de Assistência Social são utilizadas ferramentas e sistemas do governo federal.[4]

4 A exemplo: Censo SUAS, Registro de Atendimento Mensal (RMA), Cadastro Único, Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SISC), Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CENEAS), ente outros.

A Lei nº 5.050/2017 expressa ainda que o monitoramento e avaliação serão realizados pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), que deverá definir indicadores para esses processos. A avaliação é citada no documento como um mecanismo para analisar a transparência nas prestações de contas, mas não se restringe a fiscalizar a entrada e saída de recursos, pois, em conjunto com o monitoramento e com bases nos indicadores pactuados, realiza um papel importante para o aprimoramento dos serviços socioassistenciais (Teresina, 2017).

Embora a legislação direcione a necessidade de monitorar e avaliar continuamente o SUAS de forma transparente, ainda se ressente da necessidade de maior visibilidade das ações e informações de monitoramento e avaliação do SUAS em Teresina. No site da SEMCASPI, por exemplo, há uma sessão exclusiva para esses processos, mas se encontra vazia de informações, o que dificulta a transparência das ações realizadas. As informações relacionadas a esses processos foram divulgadas de forma mais ampla no blog[5] criado em 2019 e contempla um conjunto de informações imprescindíveis ao conhecimento dos/das usuários/as. O blog da Gestão do SUAS em Teresina conta com uma aba de monitoramento e outra de avaliação e planejamento, mas necessita ser atualizado, pois as informações referentes aos Registros de Atendimento Mensal e outros documentos findam em 2020.

Ademais, é válido apontar que produzir informações não é suficiente, "é preciso disseminar a informação de forma adequada" (Januzzi, 2013, p.21). Há de se fazer um outro apontamento quanto a isso, pois enquanto processos importantes para

5 Blog "SUAS Teresina". Consultar: https://gsuasthe.wordpress.com/.

qualificar as ações, serviços, programas e projetos do sistema, não podem se concentrar nas mãos dos gestores e técnicos, afinal é preciso sempre pensar a quem se destina a Política de Assistência Social: os/as usuários/as. Por isso, as informações obtidas pelos processos devem ser publicizadas a eles de maneira acessível e compreensível, uma vez que nem todos os/as usuários/as têm acesso e domínio a internet. Na perspectiva da gestão democrática, entende-se que as ações de monitoramento e avaliação devem se estender às instâncias de controle social e aos territórios.

Na estrutura organizacional da SEMCASPI, está prevista uma Coordenação Técnica de Monitoramento e Avaliação, o que demarca um avanço na estruturação da área e um lugar institucional em que as ações de monitoramento e avaliação possam ser organizadas. Por outro lado, em suas funções regimentais, não há nenhuma menção a participação dos/das usuários/as nas ações relacionadas à pasta, embora a participação social sob a forma do incentivo ao protagonismo dos/as usuários/as constitua uma das finalidades da secretaria (Teresina, 2022).

Uma estratégia participativa da SEMCASPI que não consta na Lei nº5.050 é o Seminário de Avaliação e Planejamento de ações e serviços. O Seminário é realizado anualmente com o objetivo de fazer um balanço da gestão com a participação de usuários, trabalhadores, entidades e gestores da política. Para além do órgão gestor, o exercício da participação dos/das usuários/as nos processos de monitoramento e avaliação acontece por meio dos Conselhos de Assistência Social, pois cabe a eles um "papel estratégico no SUAS de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e

dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas" (Brasil, 2012, p.39).

Nesse sentido, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Teresina foi criado pela Lei nº 2456/1996, tendo a participação dos/as usuários/as mediada pela representação de organizações da sociedade civil, pois só puderam representar a si mesmos a partir de 2013 quando houve "um relevante avanço para a participação dos/das usuários/as na implementação e controle social do SUAS registrado nos anais da V Conferência Nacional de Assistência Social que ocorreu em 2005 em Brasília"(Carvalho, 2019, p.131). Por meio dessa conferência, foi deliberada a Resolução nº 24/2006 que "define os(as) usuários(as) como sujeitos de direitos, e público da PNAS" e reconhece "que cabe aos(as) usuários(as) apresentarem e discutirem os problemas que vivenciam" (CNAS, 2006, p.13-14). Ainda segundo a autora, entre 2013 e 2018 o número de usuários/as presentes nas eleições do CMAS/Teresina foi pouco expressivo, o que é explicado por algumas razões como contrariedades presentes na própria categoria de usuários/as e por razões estruturais da história brasileira e do desenvolvimento da Política de Assistência Social.

O controle social constitui um dos objetivos do SUAS em Teresina e é apresentado também como uma das diretrizes do sistema em Teresina, onde é assegurada a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações na esfera municipal" (Teresina, 2017). O texto destaca ainda que a gestão do sistema no município deverá acontecer de forma descentralizada e participativa, reforçando a participação do Conselho de Assistência Social e pelo fomento da participação social e do protagonismo dos/das usuários/as (Teresina, 2017). Quanto ao protagonismo, reitera-se a importância de que

aconteça por meio de um viés político, pautado na perspectiva cidadã, pois uma participação corporativa não visa interesses coletivos (Raquel; Madeira, 2015).

De acordo com a Lei nº 5.050/2017, o controle social do SUAS em Teresina deverá acontecer "por intermédio do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e das Conferências Municipais de Assistência Social, além de outros fóruns de discussão da sociedade civil" (Teresina, 2017). Em relação ao CMAS, são algumas das responsabilidades:

> II - convocar as Conferências Municipais de Assistência Social e acompanhar a execução de suas deliberações; III - aprovar a Política Municipal de Assistência Social; V - apreciar o Plano Municipal de Assistência Social; VII- acompanhar o cumprimento das metas municipais do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS; VIII- acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família - PBF; XIV- zelar pela efetivação da participação da população na formulação da política e no controle da implementação; XV- deliberar sobre as prioridades e metas de desenvolvimento do SUAS no Município de Teresina; XVII- acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como a efetividade e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; XVIII- fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD-PBF, e do índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social-IGD-SUAS (Teresina, 2017, p. 6).

Aqui, há um diálogo com o que a NOB/SUAS de 2012 aponta no tocante às ações dos conselhos desde a formulação da Política de Assistência Social até a avaliação e o monitoramento da mesma. De acordo com Moura e Moraes (2015, p.11), "enquanto houver o direito à participação social temos que qualificá-la para que esta se dê da melhor forma possível". A Lei nº 5.050/2017 parece ter a participação social e o controle social como prioridades, mas,

embora discorra sobre monitoramento, avaliação e controle social, trata-os assuntos de maneira incipiente, o que remete à necessidade de outras normativas complementares de modo que possam contribuir como mecanismos de controle social e bem como podem vir a somar na gestão democrática e participativa do SUAS.

Essa tendência corrobora com o que Correia (2002, p.128) nos alerta, há uma "contradição entre o legal e o real no campo dos direitos sociais". Embora haja a nível nacional dispositivos legais que estabeleçam o diálogo entre monitoramento, avaliação, controle social e participação popular, isso por si só não constitui a certeza de que a nível municipal haverá o cumprimento das orientações como tal. A exemplo, cabe aos municípios brasileiros a realização de "práticas participativas de avaliação da gestão e dos serviços da rede socioassistencial, envolvendo trabalhadores, usuários e instâncias de controle social" (Brasil, 2012), mas não foram verificados na Lei nº 5.050/2017 orientações acerca dessas práticas, nem informações acerca do Seminário de Avaliação e Planejamento das ações e serviços do SUAS.

Como visto até aqui, a Lei nº 5.050/2017 reforça que as atividades de "monitorar" e "avaliar" são importantes para melhorar a qualidade dos serviços socioassistenciais e do próprio SUAS, mas não incluem estratégias para que os/as usuários/as possam ser inseridos na dinâmica gerencial. Reitera-se ainda que o debate em torno dessa questão deve chegar ao Conselho Municipal de Assistência Social e ainda aos territórios dos/das usuários/as, o que reflete à necessidade de que o órgão gestor possa assumir o compromisso de desenvolver em Teresina uma nova cultura diante do monitoramento e avaliação do SUAS.

Além disso, para aprimorar o SUAS em Teresina, é necessário que os/as usuários/as possam expressar qualitativamente que

tipos de impactos a execução dessa política está causando (ou não) em suas vidas de forma que o debate em torno do monitoramento e avaliação do SUAS não fique apenas a nível de gestão institucional. É nítido, contudo, que o desenvolvimento de uma nova cultura de monitoramento e avaliação do SUAS em Teresina com a participação dos/as usuários/as não será uma tarefa fácil de realizar. Embora envolva esforços em diversos níveis (gestão, esferas de controle social e a nível de território), é uma tarefa urgente e necessária para alcançar novos horizontes de atuação para a Política de Assistência Social no município e para possibilitar a qualificação dos serviços, programas e projetos ofertados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é sabido, o SUAS está pautado numa gestão democrática e participativa. Entretanto, os reflexos históricos do clientelismo, ainda presentes no desenvolvimento da Política de Assistência Social, mesmo após o alcance do status de política pública, podem distanciar os/as usuários/as de uma perspectiva cidadã.

Os processos de monitoramento e avaliação constituem mecanismos para o acompanhamento da gestão do SUAS. Observou-se que na NOB/SUAS de 2012, estes processos são importantes para o desenvolvimento do sistema e para o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios. Em consideração à gestão democrática e participativa, o sistema reconhece e orienta que os processos de monitoramento e avaliação sejam realizados a partir de práticas participativas. Dessa forma, constituem, simultaneamente,

instrumentos gerenciais e possibilidades para o exercício do controle social pelos/as usuários/as.

Finalmente, pode-se inferir que embora haja normativas nacionais que orientem a participação dos/as usuários/as nos processos de monitoramento e avaliação do SUAS, na realidade de Teresina esses processos ainda carecem de ampliação de uma perspectiva mais democrática, alicerçada no exercício do controle social e da participação popular de forma continuada e no cotidiano dos serviços.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2019**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso: 25/04/2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Metodologia de cálculo do Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social – IDConselho**. Brasília: MDS, 2017, 8 p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20ID%20Conselho_jul_2017.pdf>. Acesso em: 08/05/2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica nº 27**. Brasília: 2015. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20IDCRAS%20e%20IDCREAS_final.pdf>. Acesso em: 25/04/2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. Disponível em: < https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202015%20-%20MDS%20Monitoramento%20Caderno%20de%20Estudos.pdf>. Acesso em: 25/04/2022.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em:< https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso: 25/04/2022.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf >. Acesso em: 25/04/2022.

BUENO, N. C.; CARLOTO, C. M**. Avaliação e monitoramento da política de assistência social:** uma proposta em construção. Florianópolis: Katálysis, v. 18, n. 1, p. 13-21, jan./jun. 2015, p.13-21. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/rk/a/J54rDMbvR34WmdP6VjVNTNz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25/04/2022.

CARVALHO, J. L. O. de. **Controle social no SUAS: um estudo sobre a participação dos usuários no conselho municipal de assistência social de Teresina/PI**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Piauí. Teresina:

2019, 181 p. Disponível em: < https://repositorio.ufpi.br/xmlui/handle/123456789/2302>. Acesso em: 25/04/2022

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **RESOLUÇÃO CNAS Nº 24, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2006**. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Brasília: 2006. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/conferenciasnacionais/vii-conferencia-nacional/vii-conferencia/>. Acesso em: 20/04/2022.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na Política de Assistência Social? In: **Serviço Social & Sociedade**, ano XXIII n.72. São Paulo: Cortez, 2002.

JANUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, v.56, n.2, abr., 2005, p.137-160. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1489>. Acesso em: 25/04/2022.

JANUZZI. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. Brasil: **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 5, jan./jun., 2013, p. 04-27. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002 >. Acesso em: 25/04/2022.

MOURA, J. R. T. de.; MORAES, J. da S. S. A consequência neoliberal no controle social da Política de Assistência Social. In: **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas,** 2015,

São Luís, Maranhão. São Luís: 2015, 13 p. Disponível em: < https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol1_ %20Mudanca.pdf>. Acesso em: 25/04/2022.

NETTO, J. P. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. (Org.) et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.141-160.

RAQUEL, R. M. G.; MADEIRA, M. Z.de A. Participação e controle social como instrumentos de democratização da gestão pública: uma análise da Política de Assistência Social e do SUAS. Ceará: **Conhecer:** debate entre o público e o privado, v. 05, nº 15, 2015, p.27-47. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/994/851>. Acesso em: 24/04/2022.

SOUZA FILHO, Rodrigo; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica.** São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção biblioteca básica do serviço social; v. 7).

TERESINA. **LEI Nº 5.050, DE 18 DE JULHO DE 2017**. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do Município de Teresina - SUAS/TERESINA e dá outras providências. Disponível em: < https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM2098-08082017-ASSINADO.pdf>. Acesso: 25/04/2022.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Diário Oficial nº 3.346**, Ano 2022.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:** a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasil: UNESCO, 2006, 77 p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>. Acesso: 25/04/2022.

9 786559 043637

“Este livro resultado de uma potente parceria que reúne esforços e sintonia em torno do debate sobre as “reformas” neoliberais, as desigualdades, violências e seus desdobramentos junto à família e seus membros. Necessita ser lido com urgência, posto que a ofensiva ao Estado Democrático de Direitos e às conquistas da nossa classe parecem terem fincado os pés no país. Mais do que nunca é chegada a hora de aumentar a vigilância e reafirmar os princípios ético-políticos em defesa da liberdade, da democracia e da justiça social. O livro nos arma para a permanente e intensa disputa no interior da sociedade e do Estado”.

Juliana Iglesias Melim
Professora adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

edufpi
UFPI 1971
PPGPP
LESTU Editora