

Praia Vermelha



Praia Vermelha

Estudos de Política e Teoria Social

ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

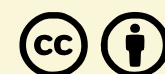
Temas Livres

v.35 n.1

Jan-Jun/2025

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



| | | | | | |
|------------------------|----------------|-------|------|---------|--------------|
| Revista Praia Vermelha | Rio de Janeiro | v. 35 | n. 1 | p. 1-96 | Jan-Jun/2025 |
|------------------------|----------------|-------|------|---------|--------------|

Praia Vermelha

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITOR
Roberto de Andrade Medronho

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
João Torres de Mello Neto

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA
Ana Izabel Moura de Carvalho

VICE-DIRETOR
Guilherme Silva de Almeida

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO
Janete Luzia Leite

REVISTA PRAIA VERMELHA

EDITORIA-CHEFE
Miriam Krenzinger [UFRJ](#)

EDITOR ASSOCIADO
Gustavo Repetti [UFRJ](#)

EDITOR TÉCNICO
Fábio Marinho [UFRJ](#)

REVISÃO
Tikinet Edição LTDA EPP

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Fábio Marinho

CONSELHO EDITORIAL
Angela Santana do Amaral [UFPE](#)
Antônio Carlos Mazzeo [USP](#)
Arthur Trindade Maranhão Costa [UNB](#)
Christina Vital da Cunha [UFF](#)
Clarice Ehlers Peixoto [UERJ](#)
Elenise Faria Scherer [UFAM](#)
Ivanete Boschetti [UFRJ](#)
Jean François Yves Deluchey [UFPA](#)
Leonilde Servolo de Medeiros [UFRRJ](#)
Marcos César Alvarez [USP](#)
Maria Cristina Soares Paniago [UFAL](#)
Maria Helena Rauta Ramos [UFRJ](#)
Maria das Dores Campos Machado [UFRJ](#)
Maria de Fátima Cabral Gomes [UFRJ](#)
Myriam Moraes Lins de Barros [UFRJ](#)
Ranieri Carli de Oliveira [UFF](#)
Rodrigo Castelo Branco Santos [UNIRIO](#)
Rodrigo Guiringuelli de Azevedo [PUCRS](#)
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa [UFMA](#)
Suely Ferreira Deslandes [FIOCRUZ](#)

Publicação indexada em:
Latindex
Portal de Periódicos da Capes
IBICT
Base Minerva [UFRJ](#)
Portal de Revistas da [UFRJ](#)

Escola de Serviço Social - [UFRJ](#)
Av. Pasteur, 250/fundos
CEP 22.290-240
Rio de Janeiro - RJ





Praia Vermelha: estudos de política e teoria social
/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-


Semestral
ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5
CDU 36 (05)

 Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

 Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

 Clique [aqui](#) para baixar, instalar e utilizar gratuitamente o Adobe Reader.

Wassily Kandinsky (1866–1944)
Composition VII, 1913.



Sumário

5 Editorial

Miriam Krenzinger

■ ARTIGOS TEMAS LIVRES

6 Mulheres em luta na cidade: gênero e raça em movimentos sociais urbanos

Geisa Bordenave & Suellen Ferreira Guariento

25 Uruguai e o suicídio de mulheres afrodescendentes: um estudo introdutório

Ana Beatriz Dias Martins Ferrão Gonçalves

51 Assistência Social: terra de ninguém

Jose Pedro Simões Neto



76 Monitoramento da rede socioassistencial privada do SUAS em Goiânia/GO

Karine Marques Rodrigues Teixeira & Valdir Nunes da Silva Netto



Para acessar os demais textos
deste número clique aqui
e veja o sumário online.

Estudos de Política e Teoria Social

Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Monitoramento da rede socioassistencial privada do SUAS em Goiânia/GO

Monitoring the private social assistance
network of SUAS in Goiânia/GO

Política Social
Política de Assistência Social
Monitoramento
Rede Socioassistencial Privada

Karine Marques Rodrigues Teixeira
Graduada em Serviço Social pela PUC
Goiás, especialização em Educação
Especial, mestrado em Serviço
Social, bolsista FAPEG e Doutorado
em Ciências da Religião, bolsista
CAPES. Assistente Social na Secretaria
Municipal de Políticas para as Mulheres,
Assistência Social e Direitos Humanos.
karinemrt@yahoo.com.br

Valdir Nunes da Silva Netto
Mestre em Política Social pela UFMT.
Bacharel em Serviço Social pela UFG.
Especialista: Gestão em Serviço Social
e em Projetos Sociais; Administração
do SUAS. Servidor municipal (órgão
gestor da política de Assistência Social
de Goiânia). Servidor estadual (UEG).
Professor Substituto (UFG).
netto.pesquisas@gmail.com

Social Policy
Social Assistance Policy
Monitoring
Private Social-assistance System

Introdução

O debate sobre as funções e as resultâncias das diferentes políticas públicas têm sido crescentes nos últimos anos no Brasil, sobretudo no que se refere ao atendimento das demandas sociais. Dado que tem provocado a burocracia estatal, no sentido de dar visibilidade às respostas congruentes dos diferentes programas, projetos e serviços implementados e/ou financiados pelo poder público.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a despeito de sua balbuciante regulamentação e da implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através do reordenamento da sua estrutura institucional, da rede de serviços socioassistenciais, também tem se inserido neste contexto, definindo normas e parâmetros de avaliação dos diferentes programas, projetos e serviços ofertados ao seu público-alvo.

Neste sentido, o presente trabalho procurou aprofundar o estudo sobre a importância do processo de monitoramento e avaliação na condução desta política, via sistematização do exercício profissional no âmbito da gestão da política de assistência social no contexto da rede socioassistencial privada do SUAS no município de Goiânia/GO.

Orientando-se pelo método dialético crítico, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se a análise documental dos instrumentos normativos de monitoramento e avaliação disponíveis em sítios de domínio público. Em razão dos limites deste trabalho, a análise toma como referência os aspectos relevantes coletados dos processos administrativos públicos de celebração de parcerias entre a rede socioassistencial privada e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social – SEDHS – de Goiânia/GO, tramitados na Gerência de Projetos e Convênios – GERPRO, no período de 2020 a 2024/1.

Aspectos constitutivos e conceituais: a historicidade do monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil

A realidade nacional no âmbito do monitoramento e avaliação de políticas públicas e, em especial, de políticas sociais, detém diversas singularidades. O movimento macrosocietário de avanço da reestruturação produtiva e contrarreforma neoliberal do Estado (Behring, 2008) está na essência delas. Ou seja,

à revelia do conceito constitucional da seguridade, há uma associação entre autonomia e afastamento no liame das pressões, que cede espaço às tentações autocráticas em nome da eficácia, que se escamoteiam nos incipientes modelos de gestão descentralizados e participativos, cuja materialização é perceptível no patrimonialismo perene nas relações sociais e na impetuosa conversão dos direitos sociais em nichos de investimentos do capital (Behring, 2019). O Estado brasileiro, então, permanece burocrático e centralizador.

Se, por um lado, o país historicamente impetrou [em tese] avanços normativos comprometidos com o fortalecimento da democracia e participação social nas políticas públicas, por outro, passou a sofrer influências das medidas neoliberais, que repercutiram na gestão pública democrática, devido às fortes características do modelo gerencial. Este modelo de gestão presente no Estado brasileiro terá forte impacto na institucionalização da incumbência da avaliação, assim como nas funcionalidades de seus resultados.

No Brasil, segundo Fagundes e Moura (2009), até os anos 1970, aconteciam avaliações sistemáticas exclusivamente na saúde e na educação. Estes estudos circunscreviam a aferição do alcance das metas e a adequação dos meios às finalidades dos programas. Nas demais esferas das políticas sociais, a avaliação era descontínua, pontual e, não poucas vezes, era algo desobrigatório. Este quadro, a partir da década de 1980, começou a mudar em virtude da conjuntura econômica, política e social.

A agudização das expressões da questão social, no decurso de 1980 – o Brasil recebe os influxos da grande crise do capital de maneira mais direta, hiperinflação, desemprego, características fulcrais dessa conjuntura – e a escassez de recursos exigiam políticas sociais estruturantes. Somam-se a isso a efervescência e as reivindicações dos movimentos sociais por políticas universalizantes e democráticas, em defesa da participação da sociedade civil nos debates e decisões políticas. Ademais, a expansão da avaliação também calhou porque foi operada pelos organismos multilaterais, sob direção do Governo dos Estados Unidos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), imposto aos países da América Latina e Caribe, passaram a exigí-la

como premissa para o repasse de recursos, impondo, a partir de então, os clássicos termos de eficiência, eficácia e efetividade (Boschetti, 2009).

O processo de estabilização econômica compõe parte do projeto hegemônico de dominação das economias capitalistas centrais sobre as economias dependentes que, sob a crise, arvoram-se responsabilidades na socialização dos prejuízos, a despeito das profundas implicações perversas de toda a nação. Dessarte, nesta nova conjuntura, as economias dependentes foram compelidas a mudar a direção das suas políticas econômicas. Consequentemente, na esfera das políticas sociais, avocam como principais atributos as tendências de privatização, focalização e descentralização, atravessando um processo denominado de publicização “que se expressou na criação de agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do chamado Terceiro Setor para a execução das políticas públicas” (Behring, 2019, p. 49).

Nesta conjectura, conforme Gomes (2001), a avaliação ganha destaque a contar de dois níveis: o econômico, com o fito de coadjuvar na busca de soluções que propiciem maximizar a lucratividade na aplicação de recursos; e o da redemocratização, na qual a avaliação se filiaria à necessidade de produzir informações para instrumentalizar a população na luta pela cidadania, em uma perspectiva política.

Os traquejos iniciais brasileiros, segundo Gomes (2001), foram veementemente influenciados pela perspectiva tecnicista estadunidense, baseada no funcionalismo clássico, com instrumentais técnicos e metodológicos de incontestável viés positivista. Logo, essa abordagem subordina a política social como uma intervenção na realidade, que compreende diferentes sujeitos determinados por interesses e expectativas. De acordo com a autora, é inescusável transpor este modelo estritamente econômico e tecnocrático da avaliação que surrupia os princípios políticos e deturpa a importância da técnica, e assim a torna instrumento popular na luta pela efetivação e universalização de direitos.

Outrossim, Vaitsman e Paes-Sousa (2011) pontuam que, no Brasil, a institucionalização da avaliação é constituinte e constitutiva de um processo mais abrangente de edificação da democracia e profissionalização da administração pública, que vem sendo

estabelecido doravante à Constituição Federal de 1988. Estes procedimentos de avaliação e monitoramento, não só, exprimem a primordialidade de controle e *accountability*, mas também respondem à pressão da sociedade por transparência e responsabilização da gestão pública.

Todavia, a gestão pública brasileira não implementou uma cultura de avaliação das políticas e/ou programas sociais, no decorrer das décadas pós redemocratização. Para além de favorecer formas de controle econômico e financeiro, isto é, limitar-se à mera gestão contábil, forjou-se como operação de aspecto fiscalizador, com manuseio de métodos econométricos de natureza quantitativa, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista (Faria, 2005).

Ao se considerar que, historicamente, as políticas sociais se edificaram como seletivas, excludentes e focais, compreende-se a relevância do monitoramento e da avaliação no seu gerenciamento como possibilidade concreta de transformações reestruturantes quando se lança mão de um arsenal de métodos e técnicas avaliativas com ênfase na “críticidade acerca do conteúdo e papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais” (Boschetti, 2009, p. 578).

Os percalços para o monitoramento e avaliação no Brasil, vinculados à perspectiva defendida por Boschetti (2009), decorrem, conforme Jannuzzi (2011), em boa parte, de modelos e prescrições particulares e padronizadas que não consideram o estágio do programa e o contexto de cada intervenção. Como já pontuado, o Estado brasileiro carrega traços de uma cultura autoritária, burocrática e patrimonial, que se concretizam, dentre outras coisas, na desconsideração das particularidades históricas, sociais e políticas do local em que os programas estão sendo implementados.

A ausência de análise prévia do território e do grau de avaliabilidade e a falta de compreensão de que as ações e programas sociais se integram a processos mais amplos de gestão da política, são outros elementos apresentados por Jannuzzi (2011). Nesta mesma direção, Boschetti (2009) acrescenta a constante supervalorização de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, cujo escopo se repousa na manutenção da produção e reprodução das desigualdades sociais.



Regulamentação: SUAS e MROSC

A qualificação de informações, o monitoramento e a avaliação no âmbito do gerenciamento da assistência social estão previstos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS). Está regulamentado que cabe à administração pública formular e implementar o sistema de monitoramento e a avaliação, de modo que o sistema de informação, na assistência social, componha um rol de ferramentas urgentes e indispensáveis para a consolidação da PNAS, bem como a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), construção que é prioritária e coletiva, por envolver articulações entre os três entes federados nos diversos níveis do Sistema (Brasil, 2008).

As deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, desde 1995 até 2003, deliberaram a elaboração e a implementação de planos de monitoramento e avaliação que possibilitem a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência, o acompanhamento, a avaliação e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo (Brasil, 2004).

Pretende-se, desse modo, que as políticas articuladas e permanentes de informação, monitoramento e avaliação, como ferramentas de gestão, promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social, das ações realizadas e da utilização de recursos favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política, tendo em vista que a sociedade tem exigido cada vez mais a transparência no uso dos recursos públicos.

Embora haja uma propositura legislativa da assistência social em acompanhar o movimento de modernização da administração pública, segundo Bueno (2013, p. 68), “na prática, os instrumentos de gestão ainda são percebidos a partir de visão técnica operacional e sob a perspectiva instrumentalista”, dado que vai de encontro às orientações normativas que fixa que o “monitoramento e avaliação não são apenas procedimentos técnicos, mas mecanismos fundamentais para a direção política de enfrentamento das desigualdades sociais e busca de igualdade e equidade” (Brasil, 2008, p. 51).



Outra importante norma promulgada que endossou o monitoramento e a avaliação foi a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que define novas regras para a celebração de parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil (OSCs). Comumente conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), é uma agenda política ampla cujo desígnio está no aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e suas relações de parceria com o Estado.

O MROSC, ao estabelecer procedimentos de controle e prestação de contas, orienta-se pelo acompanhamento de um quadro normativo que reconheça e valorize o trabalho das OSCs à altura dos desafios da democracia brasileira.

Nessa perspectiva, o Estado deverá considerar em suas análises quanti-qualitativas das parcerias firmadas os relatórios elaborados internamente, quando houver: relatório da visita técnica *in loco*, realizada durante a execução da parceria; e relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento, conforme previsão contida no parágrafo único, incisos I e II, do art. 66, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015.

Importa mencionar que o MROSC não se restringe às OSCs vinculadas à assistência social. Frente a isso, em 24 de novembro de 2016, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), publicou a Resolução nº 21, que estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei nº 13.019/2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades de assistência social no âmbito do SUAS.

Malgrado consenso a respeito do mérito da avaliação e do monitoramento, segundo Costa (2007), na área da assistência social, estas ferramentas são utilizadas de modo parco e, sobretudo, há dubiedade se os produtos delas (monitoramentos e avaliações) são aplicados proficuamente. O autor lista elementos que corroboram tal afirmativa: i) tímidos incentivos para o monitoramento e avaliação, haja vista que nas políticas sociais o estudo dos resultados é comumente subjugado pelo estilo de gestão predominante; ii) os objetivos geralmente são formulados

de maneira genérica e ambiciosa para serem operacionais, isto é, para orientarem as ações de monitoramento e avaliação; iii) gestores e instituições públicas são mais pressionados quanto a elaboração dos planos de trabalho do que a observância do alcance de resultados e inovações efetivamente concretos; iv) os processos decisórios na esfera da assistência social tendem a ser reiteradamente informais e parcamente estruturados, o que engendra decisões estratégicas frágeis, fragmentadas e reativas.

Tendo em vista a gestão descentralizada da assistência social, instituída pela PNAS, a responsabilidade maior em implementar sistematicamente o monitoramento e avaliação é dos municípios, já que são eles que executam os serviços, programas e projetos e gerenciam os benefícios; por conseguinte, estão mais próximos da população usuária, os equipamentos da rede estão inseridos nos territórios assistidos. Isto posto, de acordo com Bueno (2013), a municipalidade deve ter capacidade institucional, gerencial, técnica, política, estruturas físicas, recursos humanos e orçamento para cumprir essas funções.

Diante deste contexto, os órgãos públicos obrigatoriamente devem monitorar e avaliar a execução dos planos de trabalho, na perspectiva de valorização da informação, de averiguar a pactuação de prioridades e metas com vistas à instituição de um regime de colaboração entre poder público e OSCs, por meio do apoio técnico e financeiro, visando promover o aprimoramento, a qualificação e a integração contínuas dos serviços da rede socioassistencial (Brasil, 2012). Isso indica que deveria tratar-se de um monitoramento presencial sistemático da rede socioassistencial municipal de forma preventiva e proativa com o apoio da Vigilância Socioassistencial, uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, afiançando o caráter técnico à tomada de decisão resultante do monitoramento e da avaliação, inclusive contribuindo para o estabelecimento de padrões de referência relativos à qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados (Brasil, 2012).

Couto, Raichelis e Yazbek (2010), a respeito da implementação do SUAS nos municípios brasileiros, expõem a continuidade do assistencialismo e da filantropia ainda presente em municípios do país – dado intimamente vinculado ao que estorva a materialização plena da política de assistência social na qualidade de política pública. Tal constatação se refere também à sofisticação da

relação entre público e o privado, destacado por Silva (2004) como um modelo de gestão marcado pela privatização e pela redução da intervenção estatal, no qual o Estado passa a fomentar as ações privadas na área de seguridade social.

Com a política de assistência social não é diferente: concomitantemente à regulamentação da assistência social como política pública, é forjado um conjunto integrado de ações da administração pública com a rede privada, visando integrar a rede pública e privada, ofertando suas atividades ao SUAS na perspectiva de garantia de direitos aos usuários. Assim, com a instituição do SUAS a rede privada, passou a se integrar em um sistema único de natureza pública, a fim de engenhar uma rede, cabendo ao Estado, então, regular, fiscalizar, monitorar, avaliar e romper com práticas de ajuda fragmentadas (Simões, 2008).

Neste contexto, as entidades de assistência social têm o dever de integrar o SUAS, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas também como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais e dos direitos dos usuários da assistência social (Brasil, 2004).

Goiânia/GO: M&A da rede socioassistencial privada do SUAS.

Com o crescimento populacional acelerado ao longo dos anos, sobretudo a partir da década de 1950, com as novas políticas nacionais de integração do território e a transferência da capital federal para a região à nordeste da capital do Estado (a aproximadamente 200km), Goiânia atingiu um milhão e meio de habitantes em 89 anos. É a principal cidade da Região Metropolitana de Goiânia, composta por 21 municípios (Silva Netto, 2023). O último Censo Demográfico, em 2022, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrou que a concentração urbana da Grande Goiânia foi a que mais cresceu no país nos últimos 12 anos. A pesquisa ainda revelou o aumento de 18,9% desde o último levantamento, em 2010 (IBGE, 2023).

Assim como as demais metrópoles do Brasil, Goiânia/GO apresenta, na atualidade, níveis preocupantes de desigualdade social, situação que se vincula ao próprio caráter estrutural da geração da pobreza e subalternidade. Vê-se que, por não ter sido arquitetada para ser uma metrópole, as contradições postas na

realidade se apresentam de forma intensificada dadas as suas características metropolitanas (Teixeira, 2017; Silva Netto, 2023).

No que concerne ao objeto em estudo, em Goiânia/GO, atualmente, há 100 Organizações da Sociedade Civil reconhecidas no âmbito da assistência social, conforme informado pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia (CMASGyn). Destas, 54 celebraram parcerias com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social – (SEDHS) entre 2020 e 2024/1. Importa mencionar que algumas parcerias já foram encerradas.

De forma incipiente e sem suporte técnico-operacional, local ou estadual, que contraria o previsto na NOB-SUAS, o monitoramento da execução dos planos de trabalho que constituem parte integrante dos termos de colaboração e de fomento firmados entre o poder público, representado pela SEDHS, e as OSCs, tem início em maio de 2020. “Monitoramento e Avaliação (M&A) é comumente visto como um processo (definições do que vai ser avaliado, como, quando, por quem etc.), mas é mais que isso (...)” (Marini e Falcão Martins, 2011, p. 49). Não obstante, este primeiro desafio, inicia-se o M&A, compreendendo-o como:

[...] a composição de um conjunto de elementos (fluxos de trabalho, pessoas, sistemas de informação) capaz de gerar e disponibilizar informações sobre o desempenho de algo (organização, política, programa, projeto, processo, pessoa etc), buscando explicá-lo e incorporar tais informações ao processo decisório para promover melhoria contínua (Marini e Falcão Martins, 2011, p. 50).

Em perspectiva semelhante, Baptista (1981), que definiu o monitoramento como a fase em que se processa o acompanhamento, a mensuração e o registro do trabalho executado, considerando:

- a) a verificação de sua correspondência com o planejado, em termos de meios e de produto; b) a identificação e a correção de desvios e bloqueios na execução, em relação ao estabelecido no planejamento;
- c) o fornecimento de subsídios para avaliação e para replanejamento da ação (Baptista, 1981, p. 61).

Entretanto, não havia, na municipalidade, metodologia estruturada para o M&A, de forma que o conhecimento tácito sobrepunha a instrumentalidade técnico-operativa e teórico-

metodológica, baseando-se, sobretudo, na dimensão ético-política do Serviço Social, haja vista que a equipe responsável é composta por Analistas em Assuntos Sociais – assistentes sociais.

Primeiramente, definiu-se que, uma vez realizados os pagamentos das parcerias e recepcionados os processos na Gerência de Projetos e Convênios (GERPRO da SEDHS), iniciar-se-ia o M&A. Contudo, não existiam elementos no âmbito do planejamento para o exercício do controle. Faltavam os critérios que norteavam a observação e a mensuração, tendo em vista a inexistência dos indicadores sociais (Baptista, 1981).

Ainda assim, o M&A foi realizado com a emissão de relatórios trimestrais que, essencialmente, respondiam às seguintes perguntas: o plano de trabalho está sendo executado conforme foi proposto? O recurso público está sendo aplicado conforme planejado e explicitado no plano de trabalho? Apesar da fragilidade, esta metodologia dialoga com a “correspondência entre o programado e o realizado” e se manteve contínua e dinâmica (Baptista, 1981). Importa sublinhar que a nomeação dos gestores de parcerias e da comissão de M&A, conforme preconiza a Lei 13.019/2014, antecedeu esta decisão. Os gestores eram nomeados, especificamente, para o M&A de determinada OSC, logo, cada OSC tinha seu próprio gestor de parcerias.

Com o aumento da demanda das parcerias em 2021/2022, emergiram novos elementos dificultadores que se tornaram excessivos, levando à alteração de nomear gestores de parcerias sem vinculá-los a determinada OSC. Desta forma, passa-se a ter um rol de gestores de parcerias para a realização do M&A sem a necessidade de administrar dissabores oriundos da ausência profissional, seja por necessidade de cuidados com a saúde ou impossibilidade de atender a demanda do M&A.

Outrossim, a implementação daquele novo método para nomeação de gestores de parcerias ocorreu de forma árdua, tendo em vista que a estratégia adotada de disseminação da informação por meio das Diretorias, por conseguinte, de suas respectivas Gerências até as unidades (Cras, Creas, Centro Pop, unidades de acolhimento institucional) e, portanto, aos servidores não logrou o êxito previsto.

Apesar das reuniões ocorridas com aqueles gestores municipais, em 2023, as informações não foram repassadas e os gestores

de parcerias foram nomeados sem ter conhecimento da pauta. Tão logo foi publicada, no Diário Oficial do Município, em setembro/2023, a portaria de nomeação dos gestores de parcerias, organizou-se uma reunião de alinhamento e orientações técnicas para a realização das visitas de M&A.

Este contexto explicita que a desinformação é um fator condicionante para a baixa adesão em compor a equipe de M&A, seja como gestores de parcerias, ou como comissão de M&A. Tanto que, em algum momento do processo, a gestão da política de assistência social defendeu que nenhum técnico das unidades públicas estatais seria nomeado gestor, uma vez que poderia haver atrito entre a OSC e aquela unidade, já que seriam “fiscalizadas/monitoradas”. Percebe-se que a insciência não se restringe ao conhecimento acerca do M&A, mas também à compreensão acerca das atribuições das unidades públicas estatais nos seus respectivos territórios de abrangência.

Aquela decisão reverberou de forma contundente no M&A das parcerias, resultando em acúmulo de parcerias a serem monitoradas, morosidade na certificação de processos que dependiam dos relatórios de M&A, bem como na prestação de contas. Infelizmente, alguns termos de fomento perderam a vigência e não foram objeto de M&A, enquanto o plano de trabalho era executado. Todavia, decidiu-se solicitar informações probantes de sua execução. Esta iniciativa também foi considerada parte do M&A, ainda que realizada fora da vigência do instrumento jurídico da parceria. Eventuais situações semelhantes ainda são administradas atualmente, porém em número significativamente reduzido.

Estabeleceu-se que cada plano de trabalho seria monitorado trimestralmente, uma vez que um dos objetivos de suporte técnico é mitigar ou evitar problemas identificados durante o M&A. Mais uma vez, a metodologia foi objeto de adequação no sentido de atender aos gargalos da gestão pública, principalmente o déficit no quadro de pessoal.

Considerando que “o monitoramento do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas” (Brasil,

2012, p. 45), por analogia e, diante da ausência de regulamentação municipal sobre a temática, prima-se pela produção de indicadores, realizada entre janeiro e março de 2023, com base nos impactos e resultados esperados de cada serviço socioassistencial detalhados na Resolução nº 109/2009.

A ideia fundamental foi aprimorar o conhecimento sobre a realidade e sobre as formas de intervenção das OSCs, por meio de seus serviços e/ou atividades com vistas à garantia de direitos socioassistenciais e a materialização da política de assistência social enquanto política pública. Assim, contribui para o planejamento subsequente, bem como com a defesa da continuidade e permanência, superando a descontinuidade e a transitoriedade (Brasil, 2008).

Infelizmente, os indicadores propostos pela gestão da política de assistência social, por meio da GERPRO, e aprovados em abril/2023 pelo CMASGyn, ainda não compõem todos os planos de trabalho das parcerias em execução. Parte do não alcance desta propositura foi ocasionada, sobretudo, pela ausência de fluxos coesos entre o órgão gestor e o de controle social da política de assistência social no município. Soma-se a isso a emissão de portaria interna que alterou as competências de duas Gerências. A gestão das emendas parlamentares foi transferida para a Gerência de Planejamento (GERPLA), enquanto a GERPRO permaneceu responsável apenas pelo M&A.

Concernente a esta decisão, a gestão da rede socioassistencial privada do SUAS é impactada pela fragmentação na execução das atividades, que outrora perpassava desde a instrução processual e análise documental, monitoramento e avaliação do plano de trabalho, gestão de aditivos e/ou apostilamentos. Tal fracionamento não permite que a equipe técnica tenha acesso à totalidade do processo de trabalho e, assim, possa nele intervir, de modo a qualificar os planos de trabalho apresentados pelas OSCs, com vistas aos critérios para fins de M&A, na perspectiva de transformação da realidade, na qual estão circunscritos os programas, os serviços e ações e o objeto das parcerias.

Adentrar nesse complexo terreno, que busca desvendar as condições e relações de trabalho, é também algo primordial para compreender os nexos causais que se interpõem na materialização do foco deste texto. Isso ocorre porque os dilemas

da alienação são indissociáveis do trabalho assalariado e incidem no exercício profissional do/a assistente social de diferentes modos (Iamamoto, 2009).

[...] as tecnologias de informação intensificam os processos de trabalho, produzem um efeito mais controlador sobre o trabalho, [...] permitem a ampliação da avaliação fiscalizatória do desempenho do trabalhador. As estratégias de intensificação do trabalho vão sendo incorporadas gradativamente e talvez não estejam ainda claramente perceptíveis para o conjunto de trabalhadores, particularmente na esfera estatal. Mas elas ganham concretude no ritmo e na velocidade do trabalho, nas cobranças e exigências de produtividade (Raichelis, 2011, p. 433).

Essas transformações no mundo do trabalho, nas políticas sociais – tanto na ponta de sua execução, quanto no âmbito de sua gestão (foco deste estudo), no acesso aos direitos, repercutem no exercício do/a assistente social, trazendo um conjunto de novas determinações e mediações que põem em relevo as contradições entre a direção social que o/a assistente social pretende imprimir ao seu trabalho e as exigências impostas.

Cristaliza-se, à vista disso, “a tensão entre projeto éticopolítico e alienação do trabalho, indissociável do estatuto assalariado” (Iamamoto, 2007, p. 128), e o trabalho profissional do serviço social passa a ser reduzido a plantões de emergência. Isto é, o trabalho restringe-se a mero executor de tarefas, à rotinização mecânica da dimensão técnico-operativa, à ênfase nos relatórios quantitativos em prol da produtividade.

Diminui-se o tempo para interface com a autonomia teóricometodológica em planejar as ações, estudar, organizar e refletir sobre os projetos existentes e a elaboração de novos. Consequentemente, no âmbito do M&A, observa-se na rotina profissional a fragilização deste instrumental político-gerencial, capaz de incidir nas ações, programas e serviços socioassistenciais ofertados aos usuários. Essas ações configuram-se como respostas da sociedade e da classe trabalhadora em seu movimento de resistência e defesa de direitos conquistados historicamente.

Além desta dimensão teórico-metodológica, os M&A sistemáticos possuem uma dimensão ética, apontando quão criteriosa e

transparente é a aplicação dos recursos, com vistas à qualificação dos serviços socioassistenciais entregues pelas OSCs. Além disso, também qualifica a gestão, na medida em que deslindamos as condições e as relações de trabalho impregnadas de contradições.

Desde a implementação do M&A em Goiânia/GO, foram contabilizadas 183 parcerias. Todavia, a qualificação dos dados em suas especificidades e particularidades contratuais foi prejudicada pelo pane no servidor da SEDHS, ocorrido em 2022, fato que causou danos irreparáveis, já que os arquivos corrompidos foram tidos como irrecuperáveis, segundo a Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICTEC), órgão da administração direta responsável pela gestão tecnológica da secretaria.

Isto posto, a Tabela 1 apresenta o quantitativo de parcerias com a rede privada do SUAS de 2020 a 2024/1.

Instrumento jurídico

Termo de Colaboração

Termo de Fomento

Total Geral

| 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------|------|------|------|------|
| 23 | | | | |
| 15 | 32 | 46 | 38 | 29 |
| 183 | | | | |

TABELA 1

Quantitativo 2020-2024/1: parcerias com a rede privada do SUAS em Goiânia/GO

Fonte: Elaborado a partir dos processos administrativos públicos tramitados na SEDHS/GERPRO.

Os Termos de Colaboração foram firmados em 2020, com vigência para 24 meses e prorrogáveis por igual período. Logo, 18 deles tiveram suas vigências encerradas, em março de 2024, enquanto ofertavam o SCFV, o serviço de proteção social especial de média complexidade (Centro Dia) e o acolhimento institucional para crianças e adolescentes do sexo feminino. Cinco parcerias permanecerão vigentes até 2025, pois tiveram apostilamento referente ao atraso da primeira parcela. Estas parcerias oferecem acolhimento institucional para pessoas idosas, homens adultos e crianças e adolescentes do sexo masculino.

Os Termos de Fomento englobam as parcerias oriundas de emendas parlamentares municipais e federais, chamamento público realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e captação de recursos por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Acolhimento Institucional

Habilitação e Reabilitação de PcD

SCFV

Defesa e Garantia de Direitos

Integração ao mundo do trabalho

Proteção Social Básica Em Domicílio para PcD

A Tabela 2 apresenta as parcerias por modalidade de serviço ofertado:

| PARCERIAS | OSCS | INSTITUIÇÃO RELIGIOSA |
|-----------|--------|-----------------------|
| 13,11% | 20,37% | 16,67% |
| 8,70% | 5,56% | 0 |
| 70,49% | 62,96% | 35,19% |
| 6,01% | 5,56% | 1,85% |
| 0,55% | 1,85% | 0 |
| 0,55% | 1,85% | 0 |

Felizmente, a maioria das parcerias, 70,49% delas, que compreende 62,96% das OSCs, oferta o SCFV. Esse dado sugere um investimento no nível de proteção social básica do SUAS, na perspectiva de afiançar seguranças e ofertar proteção social a indivíduos e famílias no território, *locus* de concretização da vida social. Por outro lado, explicitar esse dado é relevante na medida em que a maioria das parcerias é oriunda das emendas parlamentares municipal e federal, em detrimento da realização de chamamento público pela SEDHS. Isso indica que não tem havido gestão socioassistencial da SEDHS acerca das demandas do município.

Além disso, merece atenção o dado de que 35,19% daquelas OSCs possuem vínculo com instituições religiosas. A consolidação desta informação foi possível a partir da observação dos(as) gestores(as) de parcerias, durante as visitas de M&A, bem como observação da equipe técnica da GERPRO e membros da Comissão de M&A durante os atendimentos às OSCs. Não raras as vezes, o diálogo é tecido com líderes religiosos e identificam-se posturas preconceituosas e discriminatórias, assim como seletividade no atendimento ao público pela OSC. Alguns gestores de parcerias têm sinalizado este vínculo religioso em seus relatórios de M&A. Esta temática é assunto para um outro estudo.

Na sequência, aparecem os serviços de acolhimento institucional, representando 13,11% de parcerias e 20,37% das OSCs. Em Goiânia, há a oferta de acolhimento institucional para crianças, adolescentes e idosos, de ambos os sexos; homens em situação de rua; e pessoas com deficiência na modalidade de residência

TABELA 2
Percentual 2020-2024/1 dos serviços: rede privada do SUAS em Goiânia/GO
Fonte: Elaborado a partir dos processos administrativos públicos tramitados na SEDHS/GERPRO.

inclusiva. A única unidade de acolhimento para crianças e adolescentes do sexo feminino encerrou suas atividades no mês de setembro de 2023. Atualmente, há uma parceria com OSC para a oferta de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do sexo masculino, uma na modalidade de residência inclusiva e três Instituições de longa permanência para pessoas idosas.

Há presença de atividades não tipificadas nacionalmente, mas regulamentadas por meio de resoluções do CNAS, sobretudo, no atendimento às pessoas com deficiência: Habilitação e Reabilitação de PCD e Defesa e Garantia de Direitos e Integração ao Mundo do Trabalho, que, juntas, correspondem a 15,26% das parcerias e 12,97% das OSCs.

Finalmente, há uma OSC que oferta proteção social básica em domicílio para pessoas com deficiência. Esse é um serviço nacionalmente tipificado e não executado diretamente por unidade pública estatal.

Considerações

A avaliação, o monitoramento e a sistematização dos impactos das políticas públicas ainda é um processo recente e incipiente no Brasil e, no que tange a assistência social, isto é ainda mais evidenciado, tendo em vista que esta política foi reconhecida enquanto tal somente a partir dos anos finais da década de 1980, e que apenas em 2005 foi instituído o SUAS.

Em contrapartida, a tendência histórica do monitoramento e avaliação (M&A), fincada apenas na perspectiva técnica, subestimou, por muitos anos, a possibilidade insurgente que o processo avaliativo, voltado para a universalização da cidadania através do acesso aos direitos, traz em seu bojo. Ou seja, o M&A carrega a robustez de ser um instrumento estratégico para a execução de parcerias. Ele permite identificar potencialidades e dificuldades, além de oportunizar a oferta de orientações técnicas, provendo os gestores executores das parcerias de informações que contribuam para o aperfeiçoamento das ações, e defesa dos serviços socioassistenciais na perspectiva da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Pôde-se depreender que, embora exista uma tendência em considerar o M&A nos limítrofes aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, o que ainda prepondera no seu arcabouço de

indicadores é a perspectiva da mensuração dos resultados restritos ao plano de trabalho, instruído no processo de celebração de parcerias das OSCs com o poder público. Isso relega os aspectos do M&A referentes às mudanças concretas e elementares na vida da população assistida.

As análises aqui apresentadas não têm a pretensão de esgotar a temática trabalhada. Nesse sentido, pretende-se apontar alguns elementos do processo de M&A sob a ótica do seu impulsionamento no conhecimento da realidade a partir de leituras críticas da cotidianidade da execução dos programas, projetos e ações implementados pela rede privada do SUAS, da relação entre seus trabalhadores, da relação entre a gestão municipal da política de assistência social, com o controle social e com as OSCs, e destes trabalhadores com aqueles.

Referências

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social*. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1981.

BEHRING, E. *Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. Ajuste permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *In*: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita (Orgs.). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CFESS/ABEPSS (org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BUENO, N. C. *Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma análise de experiência do Paraná*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Londrina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Londrina, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n.º 145, de 15/10/2004. *Pública a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*, Diário Oficial da União, Brasília/DF, 28 out. 2004.

BRASIL. CapacitaSuas. Volume 3 (2008). *Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 Ed. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n.º 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jan. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n.º 13 de 13 de maio de 2014*. Inclui na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

COSTA, B. L. D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. *In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Orgs.). Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007, p. 193-215.

COUTO, B. R.; RAICHELIS, R.; YAZBEK, C. *O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo, Cortez 2010.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. de. Avaliação de programas e políticas públicas. *In: Revista Textos & Contextos*, v. 8, n.1, Porto Alegre, jan./jun. 2009, p. 89-103.

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

GOMES, M. de F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. *In: SILVA, M. O. da S. (Org.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001, p. 17-36.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MARINI, Caio; FALCÃO MARTINS, Humberto. *Desenvolvimento e Implementação de modelo de monitoramento e avaliação para o município de Contagem*. *In: MARINI, Caio; FALCÃO MARTINS, Humberto. Governança em ação. Volume 2*. Publix Editora, 2011, 2 ed.

SILVA, A. A. da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*, São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA NETTO, V. N. *Políticas Públicas de proteção social à infância em situação de rua: uma análise das implicações de tendências na materialização das políticas públicas em Goiânia*. Dissertação

de mestrado, Universidade Federal de Mato Grosso, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá/MT, 2023.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *In.: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011.

TEIXEIRA, Karine Marques Rodrigues. *Tendências do pragmatismo na política social pública de assistência social em Goiânia*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Goiânia/GO, 2017.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *In.: Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, jan./jun. 2011, p. 21-37.



Este número da Revista Praia Vermelha foi diagramado em setembro de 2025 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).