

TEXTO 02

O diagnóstico como ferramenta de gestão e de implementação da política socioassistencial: planejamento, monitoramento e avaliação com base na produção de evidências

A avaliação é uma ferramenta fundamental para o planejamento e efetivação de qualquer política pública. Além de ser essencial para subsidiar o processo de tomada de decisões, ela também contribui para o exercício da transparência, uma vez que, permite que se possa compreender em que medida os objetivos estabelecidos foram atingidos e de que forma as estratégias de execução e gestão contribuíram ou não para isso.

Interdependência entre Monitoramento e Avaliação:

- **Monitoramento** coleta, sistematiza e analisa dados durante o processo de execução das ações;
- **Avaliação** analisa os resultados alcançados utilizando como parâmetro os objetivos previamente definidos e as metas estabelecidas. É realizada no final de cada ciclo de execução e deflagra novos processos de planejamento, monitoramento e execução:

Quando mencionamos o conceito de avaliação é comum pensar apenas no momento de análise de resultados e impactos, que se dá ao final de um ciclo de execução, seja de uma política pública, de um projeto, programa ou até mesmo de uma ação. Entretanto, a avaliação tem outro importante papel, sendo fundamental que faça parte de todo o percurso de planejamento e execução de uma política pública, de um projeto ou programa. Quando ela está acompanhando, avaliando e ajustando o planejamento e execução, ao longo do processo, a avaliação é chamada de monitoramento.

No que se refere à Política de Assistência Social, o monitoramento e a avaliação são fundamentais para a consolidação do SUAS, uma vez que, contribuem para: a garantia da eficácia do Sistema Único de Assistência Social; a promoção de um sistema de proteção social democrático e participativo; contribuem para a compreensão do perfil da população atendida e o alcance da política pública; promovem o aperfeiçoamento contínuo das capacidades de planejamento e adequação dos serviços socioassistenciais.

É importante que possamos ser capazes de compreender como o monitoramento e a avaliação se expressam dentro do diagnóstico socioassistencial, no Plano Municipal de Assistência

Social, na gestão e na execução da política socioassistencial. Para isso vamos ver, ao longo deste texto como o monitoramento e a avaliação se tornam uma parte fundamental do SUAS e podem ser aliados valiosos no cotidiano da política pública.

Monitoramento na NOB-SUAS 2012:

Art. 99. 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.

Parágrafo único. Realiza-se por meio da produção regular de indicadores e captura de informações:

- I - in loco;
- II - em dados provenientes dos sistemas de informação;
- III - em sistemas que colem informações específicas para os objetivos do monitoramento.

Art. 100. Os indicadores de monitoramento visam mensurar as seguintes dimensões:

- I - estrutura ou insumos;
- II - processos ou atividades;
- III - produtos ou resultados.

Art. 101. O modelo de monitoramento do SUAS deve conter um conjunto mínimo de indicadores pactuados entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, que permitam 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;

Objetivo de Aperfeiçoamento: Produzir conhecimento para melhorar a oferta de serviços e benefícios, contribuindo para a efetividade da assistência social.

Monitoramento

De acordo com a NOB-SUAS, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação aos seus objetivos e metas. Isso significa que, no entendimento da política de Assistência Social, o monitoramento é um exercício de reflexão sobre o dia a dia da política, com o objetivo de garantir que seus objetivos de metas estejam refletidos na prática e que a gestão tenha um conjunto qualificado de informações, para que ela possa avaliar e traçar ajustes de rotas no planejamento, quando for necessário ou desejável, visando o alcance dos melhores resultados e qualidade de oferta.

Na prática, o monitoramento serve para: verificar o cumprimento de metas da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); identificar avanços, desafios e necessidades de ajustes; qualificar a gestão e a oferta dos serviços; produzir informações para subsidiar a tomada de decisões. Para a realização de um monitoramento eficaz no SUAS, são utilizados diversos instrumentos e sistemas de informação.

Em síntese, o monitoramento deve contribuir para que a política de assistência social seja capaz de realizar uma atividade sistemática de acompanhamento e atualização de informações, elevando assim a sua capacidade de identificar, avaliar e agir, diante de situações ou demandas emergentes, no contexto de efetivação de suas ações, ao mesmo tempo que, ele também eleva a capacidade de observar e compreender integralmente os diferentes temas pertinentes à gestão, chamando atenção para a inter-relação entre problemas identificados e suas causalidades. O monitoramento também pode oferecer pistas importantes sobre oportunidades de desenvolvimento de estratégias de superação dos desafios identificados, a partir da análise da capacidade técnica e material da oferta dos equipamentos socioassistenciais, no contexto analisado.

Para um monitoramento eficaz no SUAS é necessário:

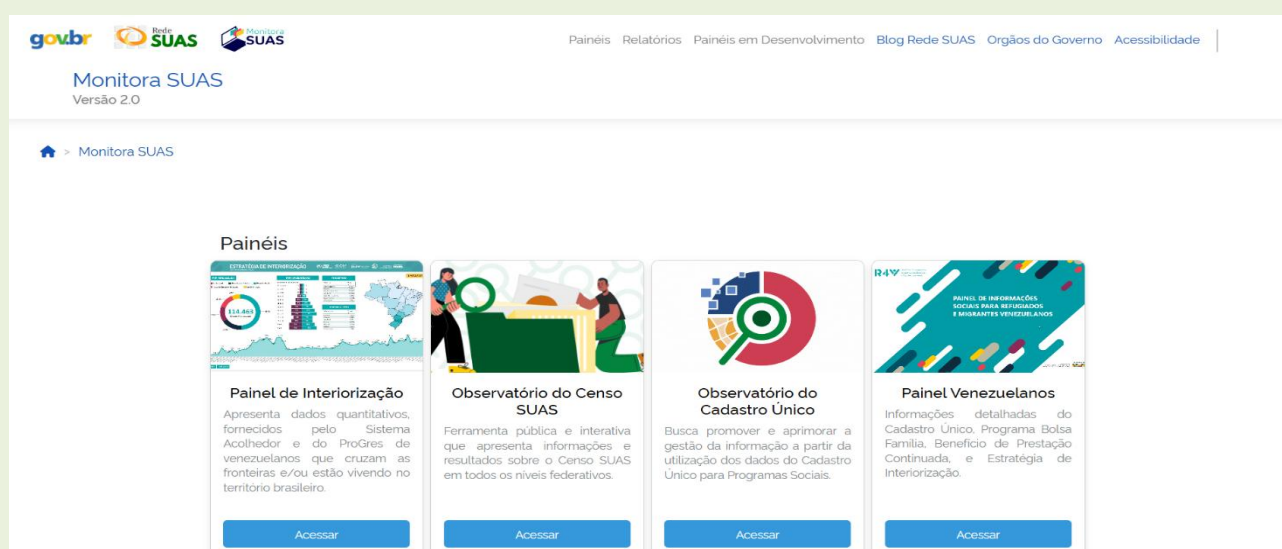
- ✓ Consulta, gerenciamento e monitoramento dos sistemas do SUAS
- ✓ Conhecer os sistemas de informação e indicadores disponíveis, de acordo com as características e necessidades do território de atuação da política municipal de assistência social;
- ✓ Identificar Riscos e Oportunidades: como utilizar o RMA e o Censo SUAS para monitorar vulnerabilidades e violações de direitos;
- ✓ Compreender a importância de acompanhar e analisar dados associados a indicadores de outras políticas públicas.

Para o diagnóstico socioassistencial, o monitoramento é importante, na medida que, fornece os dados contextualizados e territorializados com o objetivo de integrar as conclusões das áreas temáticas, sinalizar as principais questões sociais a serem enfrentadas, apontar oportunidades de melhoria nas ofertas da política de Assistência Social e mostrar a importância de adaptar as estratégias implementadas de acordo com a interpretação dos resultados e especificidades das questões sociais presentes.

O SUAS já possui ferramentas de monitoramento que, quando compreendidas e bem utilizadas, fornecem as condições necessárias para a realização de processos de monitoramento bastante qualificados e efetivos. Dentre os excelentes exemplos temos o Registro Mensal de Atendimento – RMA. O RMA fornece informações sistemáticas sobre volume de atendimentos nos CRAS e CREAS e os perfis dos indivíduos e das famílias assistidas. Ao sistematizar e organizar estas informações, em uma série histórica, é possível observar tendências, identificar as principais

demandas, o volume de atendimentos e acompanhamentos realizados, benefícios eventuais concedidos, entre outras informações. Se bem trabalhados, os dados de RMA dos CRAS e CREAS do município são fontes riquíssimas de informações para a construção de um bom diagnóstico socioassistencial, bem como para estabelecimento de prioridades e definição de metas do Plano Municipal de Assistência Social, além de ser uma ferramenta de gestão poderosa a ser utilizada no cotidiano de execução da política.

A nível nacional, também dispomos de ferramentas importantes de monitoramento da política de Assistência Social que servem para qualificar a atuação em todas as esferas. O [Monitora SUAS](#) é um painel muito rico que apresenta diversas ferramentas que podem ser utilizadas para monitoramento e avaliação da assistência social. Ele traz painéis de indicadores sobre o CadSUAS, sobre o Censo SUAS, o RMA, Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, entre outras informações. No Monitora SUAS também é possível ter acesso a diferentes relatórios que podem ser filtrados por município. Através destes relatórios é possível acompanhar e avaliar diversos aspectos acerca da execução da política de Assistência Social e ter uma visão de quais oportunidades e desafios estão presentes no território.



Perguntas Orientadoras do Processo de Monitoramento:

- Os objetivos inicialmente definidos (na política, no projeto, no programa) estão sendo alcançados?
- As atividades realizadas estão de acordo com o que foi planejado? Elas necessitam de algum ajuste?
- Os recursos e o cronograma definido estão adequados às demandas das ações implementadas?
- Quais os desafios que a equipe técnica está enfrentando durante a execução do que foi planejado inicialmente?
- Que aprendizados estamos tendo ao longo do processo?

Outra importante ferramenta de monitoramento a nível nacional é o [Observatório do Cadastro Único](#), onde é possível conhecer e acompanhar as transformações do público usuário da política de assistência social. Estas informações são essenciais para compreensão das principais demandas do público atendido e para a definição de prioridades no planejamento e execução dos serviços socioassistenciais, orientando as ações a serem realizadas de acordo com as necessidades e com os objetivos de transformação social que se pretende alcançar. No observatório do cadastro único as informações estão organizadas de acordo com indicadores sociais que permitem que se analise e acompanhe uma série de informações através da filtragem por categoria.

Avaliação

Avaliação Participativa na perspectiva dos serviços, projetos e programas socioassistenciais:

- ✓ Alinhar e motivar a equipe e todos os envolvidos nas ações;
- ✓ Auxilia a identificar oportunidades de melhoria e necessidade de ajustes de estratégia na execução;
- ✓ Contribui para o sentimento de pertencimento e participação de todos, em especial dos usuários da política;
- ✓ Ajuda no estabelecimento de vínculos entre usuários e equipe favorecendo relações de respeito e confiança mútua;
- ✓ Gera maior clareza sobre os objetivos e resultados esperados com as ações desenvolvidas;
- ✓ É uma forma simples de exercitar com os usuários da política a autonomia e exercício da cidadania.

Avaliar, em essência, é a arte de fazer boas perguntas com o objetivo de gerar aprendizagem coletiva e aprimoramento da prática, de forma participativa e permanente. Uma boa avaliação permite que todas as pessoas aprendam com as experiências vividas e possam redirecionar suas ações futuras. Tomadas de decisão, com consistência

assertividade, se originam neste fluxo de ação-reflexão-ação e permitem que a avaliação se integre aos processos de execução e gestão superando uma visão ultrapassada de “fiscalização” ou “acusação”. Quando avaliar se torna parte da busca pelas soluções, e não um momento de apontar erros, ela cria um ambiente de aprendizagem contínua. Autoras como Pertile e Mori (2020) afirmam que:

[...] a avaliação concebida como componente do trabalho se constitui em ação planejada quanto ao resultado a ser alcançado ao final da ação, e sua execução implica em análise da atividade em desenvolvimento, delineamento do caminho a ser percorrido e verificação das alterações necessárias para alcançar o resultado planejado.

De uma forma mais geral, a avaliação pretende produzir reflexões e análises sobre processos, resultados e impactos, identificando a coerência entre objetivos, metas, atividades, resultados e mudanças esperadas diante da intervenção de uma política pública, a realização de um projeto ou a implementação de um programa. Existem diferentes tipos e concepções de avaliação podendo ser: avaliação participativa, avaliação de processo ou monitoramento (conforme apresentamos no item anterior), avaliação de resultados e avaliação de impacto.

Na avaliação participativa, levar em consideração o protagonismo de diferentes sujeitos envolvidos na atividade realizada é o ponto fundamental. No contexto de uma política pública, como é o caso da Política de Assistência Social, a avaliação participativa pode ser um importante instrumento de valorização e construção de vínculo entre equipes técnicas, gestão, usuários da política e sociedade civil. Quando há espaço para realização de processos participativos, as avaliações elevam sua qualidade, uma vez que, coletam diferentes olhares e podem captar a percepção de diferentes agentes envolvidos em sua execução.

Um ponto de destaque das avaliações participativas é alcançar o ponto de vista dos usuários da política, considerando-os como sujeitos ativos e que constroem suas próprias estratégias de acesso aos serviços públicos e com isso possuem uma visão excepcional acerca da política. Quando incluímos no processo de avaliação o ponto de vista das/os usuárias/os da política é possível compreender os motivos de algumas ações serem bem-sucedidas e outras não e podemos identificar possibilidades de construção de estratégias mais adequadas ao público atendido. Este tipo de avaliação tem um grande potencial, quando se torna parte do cotidiano de equipamentos e serviços da política de Assistência Social.

Papel da Avaliação na perspectiva da Gestão:

- ✓ Gerar reconhecimento do trabalho realizado;
- ✓ Consolidar experiências exitosas;
- ✓ Contribuir para o aperfeiçoamento da política pública;
- ✓ Facilitar a mobilização de recursos através da apresentação de bons resultados;
- ✓ Realizar processo de disseminação dos resultados alcançados junto a diferentes públicos.

A avaliação de resultado é realizada após a conclusão de um ciclo de execução de uma política pública, após o primeiro ciclo de execução de um programa ou projeto ou ao final da realização de uma atividade ou ação institucional. Em uma avaliação de resultados é importante medir a eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, além de observar até que ponto, e de que maneira, os objetivos foram alcançados. Outro aspecto fundamental da avaliação de resultados é a ponderação sobre aquilo que foi planejado inicialmente, mas que não deu certo.

Uma avaliação de resultados, feita de forma consistente, não aponta erros, mas sinaliza oportunidades de melhoria e aprendizados, a partir da reflexão sobre o

que não saiu conforme as expectativas. Isso demonstra uma maturidade e abertura que são imprescindíveis para o aperfeiçoamento e qualificação contínua, tanto da política em si, quanto de seus quadros técnicos e de gestão. Para realizar uma avaliação de resultados é importante que haja indicadores que sejam capazes de medir e demonstrar com clareza aquilo que foi realizado.

Outro tipo de avaliação, que é realizada após um ciclo de execução, é a avaliação de impacto. Neste tipo de avaliação o foco é medir as mudanças geradas com as ações que foram implementadas. A questão principal de uma avaliação de impacto é: Que mudanças foram geradas para os usuários da política ou para o território onde estas ações foram desenvolvidas? Uma avaliação de impacto só deve acontecer após a conclusão de um ciclo de pelo menos seis meses de intervenção para que haja informações suficientes para sua mensuração. Para se ter uma visão das mudanças a médio e longo prazo acerca dos impactos, seja de uma política pública, seja de um projeto ou programa implementado, é necessário que avaliações de impacto sejam realizadas semestralmente ou anualmente. Neste tipo de avaliação é imprescindível o acompanhamento de indicadores, que possam demonstrar as mudanças alcançadas, de modo a fornecer um conjunto de evidências que criem condições para a realização de uma análise comparativa.

Dentro do cotidiano complexo de efetivação de uma política pública há a necessidade de realização de diferentes tipos de avaliação, de acordo com o contexto e os objetivos definidos. Independentemente do tipo de avaliação que se vai realizar, é importante ter uma referência inicial que sirva de “linha de base” para as análises a serem realizadas posteriormente, sejam elas relativas ao monitoramento ou aos processos posteriores de avaliação de resultados e impacto. Esta referência inicial se refere ao diagnóstico socioassistencial e ao Plano Municipal de Assistência Social. O diagnóstico socioassistencial se constitui como um conjunto base de informações, tomadas como ponto zero, para as futuras análises comparativas dos processos avaliativos. Por outro lado, o Plano Municipal de Assistência Social, é o escopo onde estão definidas as metas, os objetivos e os resultados esperados, nele também estão definidos prazos, investimentos e estrutura da oferta. No Plano Municipal de Assistência Social também deve constar o conjunto de indicadores a serem acompanhados, de acordo com o plano de ação e metas definidas, a escolha das fontes de informação que serão utilizadas e os métodos de coleta, análise e interpretação de dados.

Este formato de planejamento de processos avaliativos, integrados ao diagnóstico e ao Plano Municipal de Assistência Social, tem como objetivo consolidar uma metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação realizada com base em evidências. Organizar a gestão e execução de uma política pública, com base nas evidências geradas nos ciclos de monitoramento e avaliação, é uma forma de fundamentar a tomada de decisões superando leituras da realidade social baseadas simplesmente no senso comum ou em crenças limitantes, que acabam se apresentando como barreiras ao fluxo de aperfeiçoamento e qualificação das ofertas de serviços públicos e geram intervenções sem efetividade, produzem um sentimento de apatia nas equipes técnicas, que vivenciam uma rotina de trabalho onde o sentido das ações se perde, em meio sentimento de viver “apagando incêndios” sem nunca atingir a causa do fogo.

Ao longo deste texto foi possível compreender como os processos de monitoramento e avaliação são ferramentas indispensáveis para a construção do diagnóstico e o do Plano Municipal de Assistência Social. Também foi demonstrado que para que estes processos sejam realizados é necessário conhecer e se apropriar do uso de sistemas de informação, bases de dados e indicadores sociais. No próximo módulo serão apresentadas e detalhadas as principais fontes de informação da Assistência Social e a forma como elas podem ser utilizadas para a construção do diagnóstico socioassistencial.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2012.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM; UNIVERSIDADE STADULA DE CAMPINAS – UNICAMP. **Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia**. Santos, Anselmo Luís dos Santos & Araújo, Fátima Fernandes de. (coord.). São Paulo, 2008. 160p.

MENDES, Paulo Cezar; e LIMA, Felipe Antunes. **Vigilância Socioassistencial e a Construção de Diagnósticos Socioterritoriais: ferramentas de planejamento essenciais**. Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde. Hygeia 11 (21): 116-125, dez/2015.

PERTILE, E. Brunetto. & MORI, N. Nonato Ribeiro. 2020. Avaliação: a relação entre significado, concepção e procedimentos. *Linhas Críticas*. 26, (dez. 2020), e34246. DOI:<https://doi.org/10.26512/lc.v26.2020.34246>.