TEXTO 4

MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

"Guardar uma coisa não é escondê-la ou trancá-la.
Em cofre não se guarda coisa alguma.
Em cofre perde-se a coisa à vista.
Guardar uma coisa é olhá-la, fitá-la, mirá-la por admirá-la, isto é,
iluminá-la ou ser por ela iluminado.
Guardar uma coisa é vigiá-la, isto é, fazer vigília por ela, isto é,
velar por ela, isto é, estar acordado por ela, isto é, estar por ela ou
ser por ela.
Por isso, melhor se guarda o voo de um pássaro
Do que de um pássaro sem voos.
Por isso se escreve, por isso se diz, por isso se publica, por isso se
declara e declama um poema:
Para guardá-lo:
Para que ele, por sua vez, guarde o que guarda:
Guarde o que quer que guarda um poema:
Por isso o lance do poema:
Por guardar-se o que se quer guardar".

(Guardar, Antônio Cícero)

1. A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO SUAS

O Sistema Único de Assistência Social reiteradamente qualifica os modelos democrático e participativo, o efetivo controle social e o desenvolvimento de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação como elementos fundamentais para sua consolidação enquanto sistema efetivo de proteção social.

A publicação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 já orientava para a implementação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação no SUAS enquanto "*providências urgentes*" para a consolidação de um sistema de gestão moderno, qualificado e efetivo em relação aos seus objetivos e diretrizes (BRASIL, 2004, p. 55).

Desde então, muitos instrumentos e sistemas foram implementados e normatizados, e progressivamente aprimorados, no sentido da institucionalização de um sistema nacional de produção de informação. O Cadastro Único, o Censo SUAS e o Registro Mensal de Atendimentos

Conteudista: Andrea Perotti

(RMA), entre outros instrumentos, contribuem para a produção de informações sobre as condições de vida da população, a organização da rede socioassistencial e a execução dos serviços.

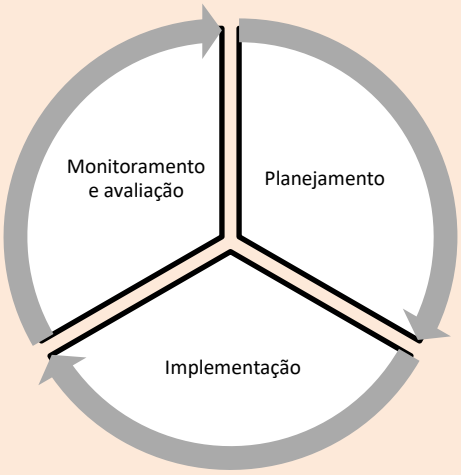
> O desenvolvimento de capacidades de planejamento e gestão torna-se crucial para o amadurecimento da assistência social como política pública setorial, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos. Nesse contexto, os processos de produção, análise e utilização de informações ganham relevância na medida em que possibilitam qualificar a intervenção dos agentes públicos de forma que suas ações produzam processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e, em particular, dos segmentos sociais mais vulneráveis (BRASIL, 2013, p. 7).

Finalmente, a implementação da vigilância socioassistencial vem materializar a gestão estratégica da informação no SUAS e qualificar os sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação por meio da coordenação das práticas, instrumentos e fluxos.

Conhecer a realidade da população e analisar em que medida a política pública responde às suas necessidades constitui o ponto de partida para para que qualquer projeção de ampliação de metas, resultados e impactos seja possível. Logo, monitorar e avaliar o alcance da assistência social é que permitirá planejar seu aprimoramento e expansão, efetivando-a enquanto sistema público de proteção social e de enfrentamento às situações de vulnerabilidade e exclusão social.

Em sua concepção, monitoramento e avaliação são parte de um mesmo processo que busca, fundamentalmente, conhecer os mais variados aspectos da realidade e acompanhar os seus movimentos de mudança e transformação.

CICLO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Elaboração Própria

Integrando o mesmo ciclo de planejamento e gestão, o monitoramento e a avaliação são elementos complementares e interdependentes. Individualmente, cada um destes elementos guarda especificidades conceituais e instrumentais. No geral, o monitoramento consiste no levantamento frequente e organizado de dados e informações enquanto a avaliação se volta para interpretá-los.

O monitoramento consiste, portanto, na coleta sistemática e ordenada de informações e no acompanhamento pormenorizado do desenvolvimento de programas, projetos e ações. Se dedica à observação atenta quanto ao cumprimento dos objetivos e metas que foram planejadas e permite que problemas e desvios sejam percebidos durante a execução. O monitoramento reúne informações úteis que subsidiam desde a tomada de decisões do dia a dia até aquelas decisões de maior relevância política.

O MONITORAMENTO PODE CUMPRIR VÁRIAS FUNÇÕES:

"Contribuir para a eficiência das políticas e dos programas: o monitoramento pode retroalimentar a gestão e subsidiar a melhoria da implementação, otimizando a utilização dos recursos e a redução dos custos;

Guiar, revisar e ajustar o desenvolvimento do programa política (serviços, benefícios, programas e projetos): o monitoramento é um instrumento de gestão e aprendizagem indispensável para subsidiar a reflexão e os ajustes da estratégia da política e do programa.

Possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação: o monitoramento pode ter a função de manter diferentes atores - integrantes, parceiros e o público em geral interessado - informados sobre o andamento das ações e as situações relativas à política. Pode esclarecer sobre os sucessos, mas também sobre os problemas muitas vezes enfrentados na implementação".

Fonte: Curso de atualização de Planos de Assistência Social, 2015, Pág.100.

A avaliação, por sua vez, dedica-se a analisar e interpretar os dados coletados e sistematizados pelo monitoramento. Não se restringindo aos dados produzidos pelo monitoramento, pode recorrer a pesquisas, entrevistas, estudos territoriais, registros administrativos e outras fontes, conforme seu objeto e sua metodologia.

Avaliar significa extrair conclusões e constatações. Significa analisar evidências, interpretar

resultados e formular conclusões fundamentadas sobre a execução, os resultados e os efeitos de uma política ou intervenção. A depender do recorte que se estabeleça, a avaliação pode gerar apontamentos mais gerais ou mais específicos, quantitativos e/ou qualitativos.

> Avaliação é a etapa posterior ao monitoramento, em que se avaliam os resultados da política. Comparam-se os resultados com as metas e tenta-se explicar o sucesso ou o fracasso das medidas adotadas em relação às condições de vida da população. Apesar de serem facilmente confundíveis, o monitoramento é um processo contínuo, já a avaliação é um processo pontual (BRASIL, 2015, p. 54).

No âmbito da assistência social, a adoção de instrumentos e práticas permanentes de monitoramento e avaliação permitem a identificação das lacunas e de situações problemáticas que exigem ações corretivas e complementares para assegurar que os objetivos, as metas e resultados referentes às ofertas socioassistenciais sejam alcançados e que promovam a máxima cobertura e impacto no território dos municípios.

No universo da assistência social, monitorar e avaliar significa acompanhar a execução da política, verificar o cumprimento de metas e parâmetros normativos e analisar a cobertura e a distribuição territorial dos serviços e benefícios socioassistenciais. Significa também prestar atenção em relação à disponibilidade de recursos e à execução orçamentária.

O monitoramento e avaliação geram material e conteúdo para que informações sejam divulgadas, instrumentalizando os processos de comunicação institucional e com a sociedade. Neste sentido é uma ferramenta crucial para a transparência da gestão e para controle social. Sem acesso à informação o controle social fica inviabilizado.

Quando desenvolvidos de forma participativa e compartilhada, os processos de monitoramento e avaliação também ampliam os espaços de desenvolvimento, de aprendizagem e de fortalecimento de capacidades políticas, profissionais e institucionais.

Portanto, medir o alcance das ofertas e os padrões de acesso obtidos pela assistência social são repetidamente evidenciadas enquanto responsabilidade dos órgãos gestores da assistência. Resumidamente, esta responsabilidade se refere a gerar o conhecimento necessário para conduzir a Política de Assistência Social no sentido da ampliação de sua capacidade de gerar impacto e do aperfeiçoamento político-administrativo. Portanto, o monitoramento e a avaliação no SUAS apontam para dois aspectos fundamentais: ampliação do impacto e aprimoramento da gestão.

Conhecer as lacunas no atendimento e na cobertura é o ponto de partida para que decisões sejam tomadas e medidas de superação das insuficiências constatadas sejam estabelecidas. Os processos de monitoramento e avaliação devem, portanto, produzir dados capazes de responder à pergunta: *em que medida as ofertas da assistência social respondem à demanda da população?*

Ao se orientar para o aperfeiçoamento político-administrativo da gestão, o monitoramento e avaliação devem abordar aqueles temas que influenciam diretamente nos padrões e na qualidade das ofertas. Temas relacionados à gestão, quando ignorados e/ou negligenciados, afetam e inviabilizam a oferta final dos serviços aos usuários.

Composição, capacitação, valorização e estabilidade das equipes; fluxos de diálogo e encaminhamento entre instâncias da própria assistência social; articulação intersetorial com outras políticas; estrutura e funcionamento do controle social; vínculo com a rede de entidades da sociedade civil; compatibilidade dos espaços físicos e equipamentos com a necessidade dos serviços; rotinas de planejamento, monitoramento, avaliação e gestão da informação; participação e horizontalidade nos processos decisórios entre outros. Estes são exemplos de temas que dizem respeito aos processos de gestão e impactam sensivelmente a efetivação do SUAS. Conhecer os problemas relacionados à esfera político-administrativa tendo como objetivo superá-los é, portanto, um dos objetos primordiais para o qual o monitoramento e avaliação da política se direcionam.

2. OS INDICADORES NO PLANEJAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

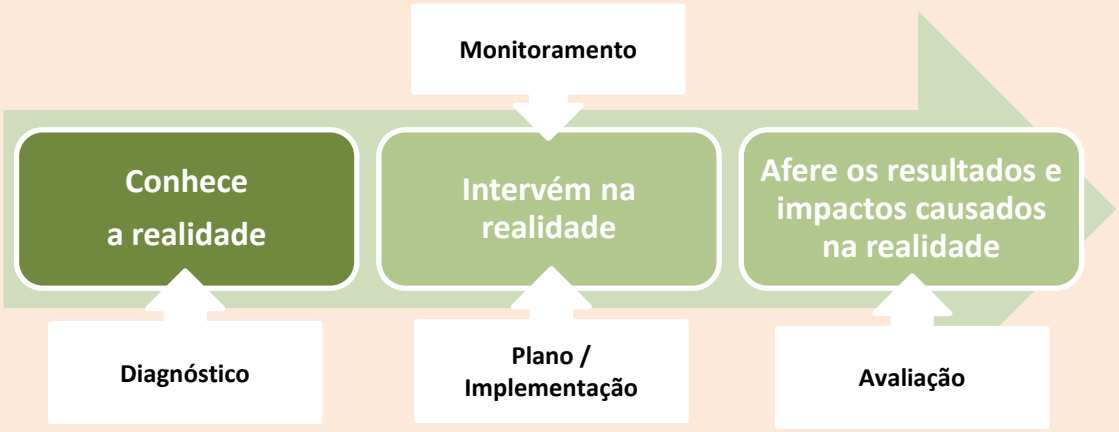
Os indicadores são os elementos balizadores para o processo de monitoramento e avaliação, mas não só. Eles estão presentes no ciclo de planejamento da assistência social desde a etapa do diagnóstico socioterritorial.

Os indicadores que compõem o diagnóstico são aqueles produzidos por estudos, fontes oficiais, institutos de pesquisa e estatística. Eles retratam a realidade das condições de vida da população num certo território como no caso dos dados do IBGE ou do Cadastro Único. Eles revelam as demandas da população por políticas públicas. Políticas estas capazes de incidir e transformar a realidade que se expressa nestes mesmos indicadores.

Os órgãos gestores da assistência social também produzem e sistematizam informações sobre a organização e a qualidade da oferta. Índices como o ID CRAS e o ID CREAS, assim como os

dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), subsidiam análises sobre as condições de funcionamento e a execução dos serviços.

Os indicadores, além de retratarem a demanda da população e o padrão da oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, devem ser capazes de demonstrar se os objetivos, e metas estão sendo cumpridos e, em articulação com outras evidências e análises, subsidiar a avaliação dos efeitos e impactos da política.



Fonte: Elaboração Própria

A NOB SUAS enfatiza que o monitoramento *do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social*, cuja *captura de informações* se realiza por meio da *produção regular de indicadores*. Orienta que os indicadores devem se voltar para a mensuração das dimensões "*estrutura ou insumos, processos ou atividades e produtos ou resultados*" (NOB SUAS, 2012, Art. 99 e 100).

Essas dimensões permitem analisar as relações entre os recursos disponíveis, as atividades desenvolvidas e os produtos e resultados alcançados, considerando que tais relações também são influenciadas pelas condições de implementação e por fatores externos**.**

O monitoramento sistemático dos indicadores indica aos gestores que são necessárias medidas corretivas quando os objetivos, metas e resultados estiverem sob risco de não ser alcançados. Constitui base para o acompanhamento e a avaliação daquilo que foi planejado.

Os objetivos, as ações estratégicas, as metas e os resultados esperados devem ser acompanhados por indicadores adequados àquilo que se pretende observar e mensurar. Para sua

devida aferição, devem referenciar a fonte de dados, os responsáveis pela produção, sistematização e análise das informações, bem como as estratégias e periodicidade de verificação.

Os Planos de Assistência Social requerem que seja estabelecida uma estratégia de monitoramento e avaliação onde se definam quais serão as dinâmicas, os instrumentos, as fontes de dados, a periodicidade, os responsáveis pelos processos de produção e gestão da informação referente a cada um dos indicadores. Gestores e equipes podem estabelecer um cronograma de encontros de monitoramento, avaliação e sistematização.

3. QUEM MONITORA E AVALIA: O PAPEL DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A produção, coleta e sistematização regular de informações é que permitem que o monitoramento e a avaliação se realizem.

A vigilância socioassistencial desempenha papel fundamental na organização dos fluxos de informação, na definição e qualificação de instrumentos de registro, na sistematização de dados e na análise dos indicadores. Porém, a matéria-prima da vigilância socioassistencial é o conhecimento produzido e acumulado pelas equipes que atuam na gestão e na execução da política. É da base dos serviços e dos equipamentos da assistência social que se originam as informações essenciais com as quais a vigilância irá trabalhar.

> As unidades de PSB ou PSE nas quais são ofertados os serviços e benefícios socioassistenciais são provedoras de informações para a vigilância socioassistencial sempre que registram e armazenam, de forma adequada, dados relativos ao território e ao perfil dos usuários, além de informações referentes ao tipo e ao volume de atendimentos que realizam, contribuindo assim para o mapeamento de situações de risco e vulnerabilidade e de eventos de violações de direitos em determinado território (BRASIL, 2016, p. 62).

As equipes de referência dos serviços e equipamentos da assistência social são as responsáveis por registrar e alimentar instrumentos como o Prontuário SUAS e o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), gerando um fluxo recíproco de produção e uso qualificado da informação. As informações que são produzidas pelo próprio município são imprescindíveis para o conhecimento da realidade local e definição das estratégias de atuação.



Fonte: Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS, 2016, p. 62.

A Vigilância Socioassistencial também orienta e assessora as equipes das unidades de atendimento quanto ao preenchimento dos instrumentos de registro, contribuindo para a padronização, a consistência e a qualidade das informações (BRASIL, 2016, p. 109).

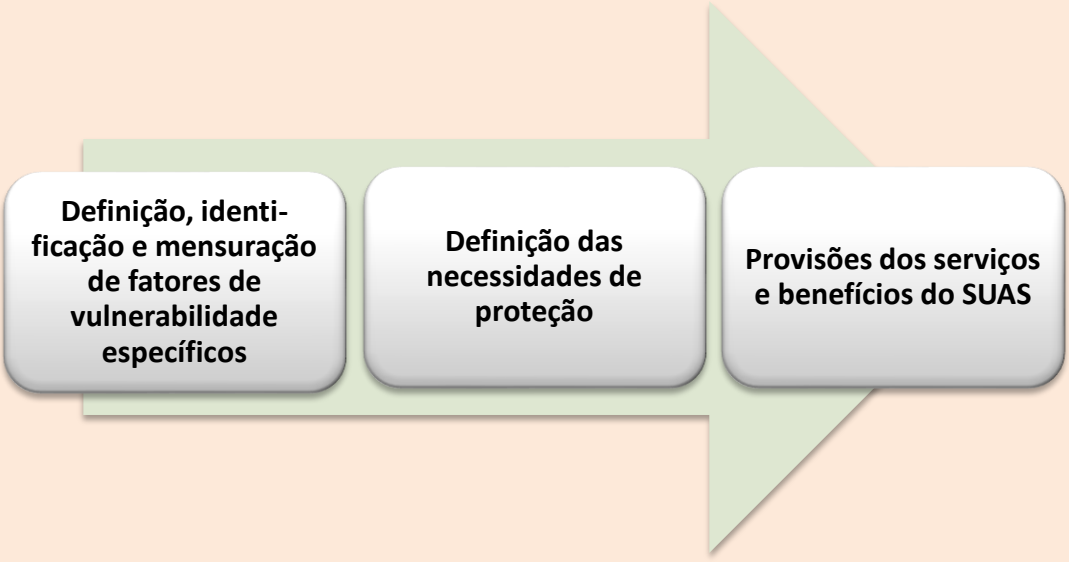
O monitoramento no SUAS tem caráter orientador e deve contribuir para a identificação de dificuldades, a qualificação das ofertas e o aprimoramento da gestão. A identificação de indícios de irregularidades ou de situações que demandem providências específicas deve ser tratada conforme as competências institucionais e os procedimentos aplicáveis, com os encaminhamentos pertinentes aos órgãos competentes.

A vigilância tem também a responsabilidade no desenvolvimento das avaliações no âmbito do SUAS. Isso não significa dizer que toda pesquisa ou estudo será produzido exclusivamente pela vigilância. Sua atuação contribui para identificar necessidades de informação, apoiar a definição de prioridades, organizar dados e disseminar resultados, em articulação com as demais áreas da gestão e com as equipes dos serviços.

> A Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecer a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da política de assistência social (BRASIL, 2013, p. 9).

O objetivo maior da vigilância socioassistencial é a produção de conhecimento para aperfeiçoar progressivamente a oferta de serviços e benefícios da assistência social. O percurso da

informação se inicia com a definição, a identificação e a mensuração de fatores de vulnerabilidade e risco, passa pela definição das necessidades de proteção e finda com a garantia das provisões dos serviços e benefícios do SUAS para a população. *O objetivo é a elaboração de materiais que possam aperfeiçoar os serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial* (BRASIL, 2016, p. 17)



Fonte: Elaboração Própria

Logo, para além das etapas de monitoramento e avaliação, a vigilância tem um papel importantíssimo em todo o ciclo de planejamento. Participa da elaboração dos diagnósticos socioterritoriais, do mapeamento da cobertura da rede prestadora de serviços, da identificação das demandas da população e dos padrões de oferta socioassistencial, subsidiando assim as decisões importantes para o planejamento da política como um todo.

> As ações de vigilância socioassistencial podem contribuir para aperfeiçoar os conhecimentos dos trabalhadores da política de assistência social acerca da presença de riscos e vulnerabilidades nos territórios. Permitem, também, identificar se a localização dos serviços socioassistenciais está em conformidade com as demandas de proteção social do público de beneficiários da assistência social. Essas informações podem e devem contribuir com o aperfeiçoamento das próprias práticas de gestão da política, pois auxiliam na formulação, no planejamento e na execução das ações para a população. Contribuem, também, para os processos de monitoramento das ações planejadas e para a avaliação dos resultados alcançados. (BRASIL, 2016, p. 17)

Por fim, depois de abordar vários dos aspectos que compõem e orientam o ciclo de planejamento na assistência social, reafirma-se aqui a importância da participação da população ao longo de todo este percurso. É a participação dos sujeitos - trabalhadores, usuários e entidades - que vai permitir que os planos reflitam o real interesse público e coletivo em torno da assistência social nos tantos territórios onde ela se implementa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2005. Disponível em: NOB-SUAS 2005.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de atualização de Planos de Assistência Social.** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria**. MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS**. MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: MDS, 2013. 60 p.

CNAS. **Manifestação sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2021**. 289ª Reunião Ordinária do CNAS. 18 de setembro de 2020. Disponível em: https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://www.olheparaafome.com.br/