

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 vôo de um pássaro
Do que de um pássaro sem vôos.
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 declarava a implementação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação no SUAS enquanto “*providências urgentes*” para a instituição 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, o Registro Mensal de Atendimentos são

exemplos de ferramentas da Rede SUAS que vêm permitindo à assistência social conhecer mais sobre a população a que se destina, e sobre o seu efetivo alcance à esta mesma população.

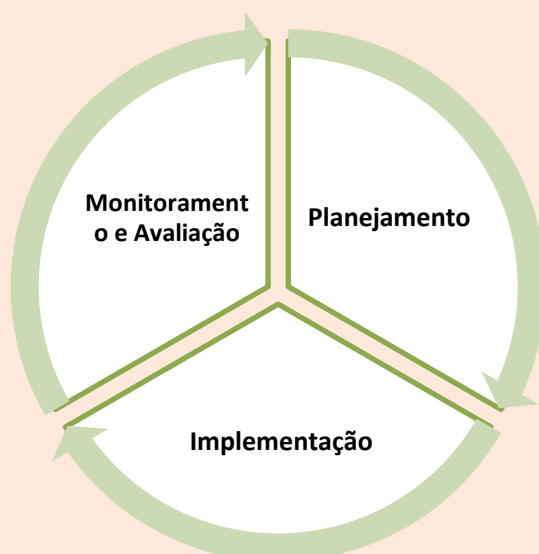
O desenvolvimento de capacidades de planejamento e gestão torna-se crucial para o amadurecimento da assistência social como política pública setorial, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos. Nesse contexto, os processos de produção, análise e utilização de informações 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 a medida exata da capacidade da política pública de responder à ela, é o ponto de partida para que qualquer projeção de ampliação das 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 as 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 que foram coletados e sistematizados pelo monitoramento. Avaliar significa extrair conclusões e constatações. Podem gerar apontamentos mais gerais ou mais específicos, quantitativos e/ou qualitativos, a depender do recorte que se estabeleça.

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 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 e verificar o cumprimento das metas, das normas, da cobertura dos serviços e benefícios em relação aos territórios. 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.

E, muito importante, os processos de monitoramento e avaliação, quanto participativos e compartilhados, 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 aponta 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.

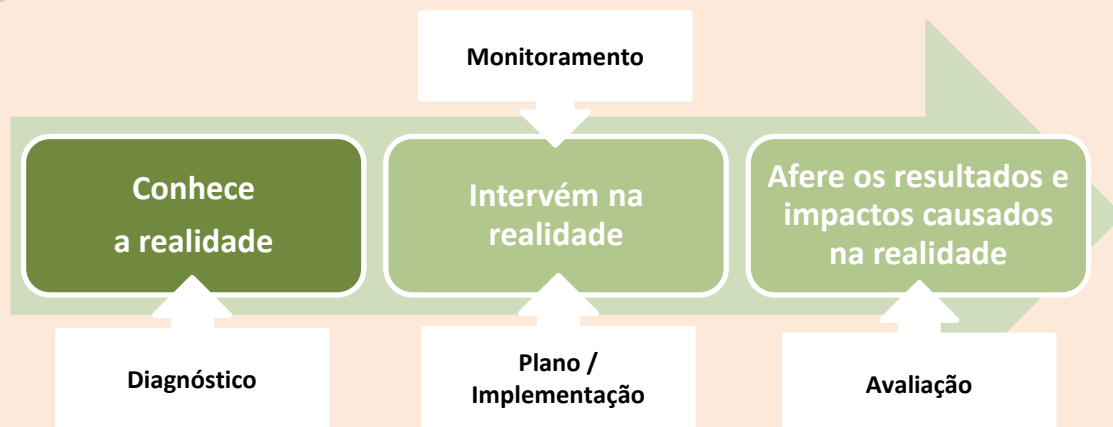
2. OS INDICADORES NO PLANEJAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

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 estes mesmos indicadores.

Indicadores produzidos no âmbito dos órgãos gestores da assistência social, como o ID CRAS, o ID CREAS e os dados do Registro Mensal de Atendimentos, revelam os padrões da oferta 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, resultados, impactos e metas estão sendo cumpridos.



Fonte: Elaboração Própria

A NOB SUAS enfatiza que o monitoramento *do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social*, cuja a *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).

A NOB estabelece uma relação de causa e efeito entre estas três dimensões, onde produtos e resultados são possíveis apenas quando existem os insumos e atividades nas quantidades suficientes para obtê-los.

O **MONITORAMENTO DOS INSUMOS** responde a questões sobre disponibilidade e qualidade de recursos, do tipo: A unidade possui os recursos humanos necessários para executar o programa? O serviço dispõe dos materiais e equipamentos necessários para desempenhar as atividades? Os recursos financeiros estão disponíveis?

São indicadores de insumo: - o número de equipamento de assistência social em dado território; - quantidade de recursos humanos; - recursos financeiros próprios; - recursos financeiros de transferências

O **MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES** responde a questões sobre o desenvolvimento das variadas tarefas e processos.

São indicadores de atividade: - número de atendimentos realizados no mês; - número de visitas domiciliares realizadas no mês; - quantidade de famílias cadastradas; - quantidade de famílias

acompanhadas nas condicionalidades; - quantidade de adolescentes acompanhados para o convívio ou vivência familiar, comunitária e social; - quantidade de entidades participando de ações de Articulação Intersetorial

O **MONITORAMENTO DOS PRODUTOS** faz o acompanhamento dos produtos esperados como consequência das atividades do programa, tais como: quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza; quantidade de famílias no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); quantidade de adolescentes em convívio ou vivência familiar, comunitária e social.

São indicadores de produto: - aumento da frequência escolar das crianças acompanhadas nas condicionalidades de educação; - aumento de famílias inseridas no Programa Bolsa Família; - aumento de adolescentes em convívio ou vivência familiar, comunitária e social; - aumento de famílias no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Fonte: Curso de atualização de Planos de Assistência Social, 2015, Pág. 105.

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.

Cada objetivo, ação estratégica, meta, resultado e impacto planejados devem ter seus próprios indicadores. Para sua devida aferição, devem ser acompanhados dos meios e periodicidade de verificação. Estes devem ser formulados tendo como referência os parâmetros estabelecidos nas próprias normas e orientações técnicas da política de assistência social.

Os Planos de Assistência Social requerem que seja estabelecida uma estratégia de monitoramento e avaliação onde se definam quais serão as dinâmicas, os instrumentos, 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.

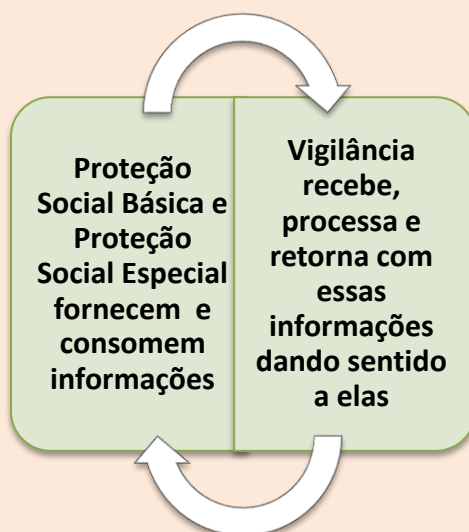
3. QUEM MONITORA E AVALIA: O PAPEL DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

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

A vigilância socioassistencial tem um papel fundamental na produção de instrumentais, na compilação de informações e na verificação dos indicadores. Porém, a matéria prima para a vigilância socioassistencial é o conhecimento produzido e acumulado das equipes que atuam na gestão e execução da política. É da base dos serviços e dos equipamentos da assistência social que se originam as informações 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 Atividades (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 tem também o papel de orientar e assessorar as equipes em suas respectivas unidades de atendimento, quanto a forma correta de registrar as informações nos diversos instrumentais *zelando por sua padronização e qualidade* (BRASIL, 2016, p. 109).

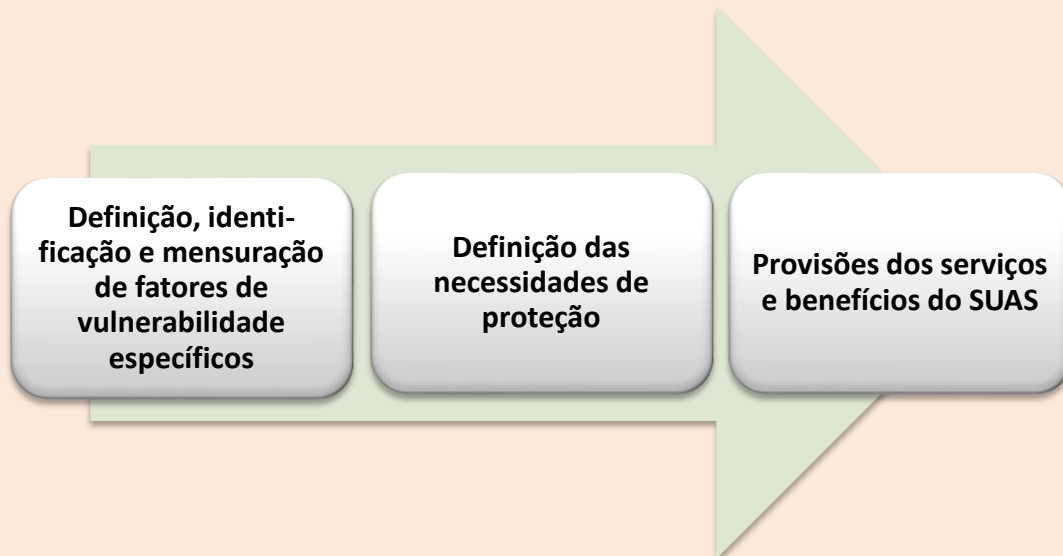
É importante lembrar que, no âmbito do SUAS, o monitoramento não tem caráter punitivo, mas sim instrutivo. Não cabe à assistência realizar atividades de caráter fiscalizatório, e, portanto, situações de violação devem ser compulsoriamente encaminhadas aos órgãos competentes.

Fonte: Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS, 2016, p. 25.

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*, mas será ela que irá contribuir com a decisão sobre quais estudos e pesquisas, quais os temas prioritários a partir das necessidades identificadas. Nesses casos, será ela quem irá *acompanhar o processo e traduzir os resultados para o âmbito do SUAS*. (BRASIL, 2016, p. 110).

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, refirma-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/>