

Proposta para Avaliação dos Planos Municipais de Assistência Social

Vanessa dos Santos

Orientador: Prof. Marcos Araújo Mortoni Silva

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Proposta para Avaliação dos Planos Municipais de Assistência Social

Vanessa dos Santos

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador:

Prof. Marcos Araújo Morton Silva

Banca examinadora:

Prof. Eduardo de Carvalho Rêgo

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SANTOS, Vanessa dos. Proposta para Avaliação dos Planos Municipais de Assistência Social. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 106 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: Vanessa dos Santos

TÍTULO: Proposta para Avaliação dos Planos Municipais de Assistência Social

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Vanessa dos Santos

e-mail: assenav.san@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

Santos, Vanessa dos
Proposta para Avaliação dos Planos Municipais de Assistência Social / Vanessa dos Santos ; orientador, Marcos Araújo Mortoni Silva

Monografia (especialização): Controle de Políticas Públicas – Brasília: ISC/TCU, 2022. 106 fl.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Assistência Social 2. 3. Plano de assistência Social.

Proposta para Avaliação dos Planos Municipais de Assistência Social:

Vanessa dos Santos

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 27 de abril de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Marcos Araújo Mortoni Silva
Orientador
Tribunal de Contas da União

Prof. Eduardo de Carvalho Rêgo
Avaliador

Todas as grandes descobertas são feitas por amadores.

No início de um novo trabalho, geralmente você é muito criativo, fica profundamente envolvido, com todo o seu ser nele. Então, aos poucos, à medida que você se familiariza com o território, em vez de ser inventivo e criativo, começa a ser repetitivo. Isso é natural, porque, quanto mais habilidoso você se torna em qualquer trabalho, mais repetitivo você fica. A habilidade é repetitiva.

Dessa maneira, todas as grandes descobertas são feitas por amadores, porque uma pessoa habilidosa tem muito a perder. Se algo novo acontecer, o que acontecerá com a velha habilidade? A pessoa aprendeu por anos e agora se tornou uma perita. Assim, os peritos nunca descobrem coisa alguma, nunca ultrapassam o limite de suas destrezas. Por um lado, ficam cada vez mais habilidosos e, por outro lado, tornam-se cada vez mais obtusos e o trabalho parece ser um estorvo. Agora nada existe de novo que possa excitá-los – eles já sabem o que irá acontecer, sabem o que irão fazer, sem qualquer surpresa.

Aqui está a lição: é bom atingir a habilidade, mas não é bom se acomodar nela para sempre. Quando surgir em você a sensação de que agora as coisas estão parecendo batidas, mude, invente algo, acrescente algo novo, elimine algo velho. Fique novamente livre do padrão – o que significa ficar livre da habilidade – e torne-se de novo um amador. Tornar-se novamente um amador exige coragem e atrevimento, mas é assim que a vida se torna bela. (OSHO, 2021).

Agradecimentos

A realização desse trabalho só foi possível em razão do apoio de algumas instituições, as quais não posso deixar de mencionar em forma de agradecimento, sendo elas, Instituto Rui Barbosa, Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Ao Instituto Serzedello Côrrea, cujo agradecimento vai na pessoa única e especial, de um carisma inigualável, Maria das graças da Silva Duarte de Abreu.

Ao meu orientador professor Marcos Araújo Mortoni Silva, pela confiança, incentivo e contribuições à pesquisa.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, casa que me acolhe a mais de uma década, estendo o agradecimento ao Instituto de Contas, na pessoa amiga Sabrina Maddalozzo Pivato, e aos colegas mais que especiais de setor, Alcionei Vargas de Aguiar, Marcos André Alves Monteiro, Sidney Antonio Tavares Junior, Edelvan Jesus da Conceição e Claudio Martins Nunes.

Ao amigo professor Eduardo de Carvalho Rêgo pela disposição em participar da banca examinadora e pelas contribuições trazidas ao estudo.

A todos os colegas de cursos que proporcionaram uma grandiosa troca de experiências e conhecimento em muitas manhãs de sextas-feiras.

Resumo

O trabalho que ora se apresenta fundamenta-se na busca de um aperfeiçoamento na definição dos critérios de avaliação e fiscalização das políticas públicas, até então exercidos pelos órgãos de controle, de modo a ser considerado não só os aspectos quantitativos, mas também a qualidade dos serviços e programas. Considerando, ainda, os impactos das avaliações nos resultados, e, sobretudo, nas condições sociais da população assistida, em especial, com as políticas sociais, as quais ainda se constituem em uma área carente de atenção pelo Estado. Desse modo, a sinergia das ações de formulação, execução e controle da política pública pode contribuir para a busca da maximização (no sentido amplo de gasto com qualidade) da utilização dos recursos e convergência das ações ao alinhamento da legalidade de demais princípios aplicáveis à Administração Pública, garantido desta forma a sustentabilidade da política pública implementada. Especificamente, acerca da política pública de assistência social um dos instrumentos que pode possibilitar o exercício da cidadania, *accountability*, participação da sua formulação e controle social é o Plano de Assistência Social a serem elaborados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Há que se destacar que a formulação dessa política pública resulta das propostas próprias elaboradas pelos respectivos Conselhos de Direitos, endereçando os problemas de natureza pública para que possam ser incluídos na agenda do Estado e direcionados às leis orçamentárias. Desse modo, para o alcance do objetivo da política é fundamental que os planos sejam bem elaborados, passíveis de serem implementados e monitorados. Nessa perspectiva o presente trabalho vem propor uma proposta para o avanço da avaliação e da fiscalização das políticas de assistência social, no que tange aos planos municipais de assistência social. Para tanto utilizou-se como instrumento de análise a base legal de sua formação, em que se tem como objetivo verificar se os requisitos legais, com fundamento nos artigos 18 e 22 da NOB-SUAS/2012, e os blocos de controles desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União, no Referencial de Controle de Políticas Públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; controle; plano municipal de assistência social.

Abstract

The work presented here is based on the search for an improvement in the definition of criteria for the evaluation and inspection of public policies, until then exercised by the control bodies, in order to consider not only the quantitative aspects, but also the quality of the services and programs. Considering, also, the impacts of the evaluations on the results, and, above all, on the social conditions of the assisted population, especially with the social policies, which still constitute an area in need of attention by the State. In this way, the synergy of actions for the formulation, execution and control of public policy can contribute to the search for maximization (in the broad sense of spending on quality) of the use of resources and convergence of actions to the alignment of the legality of other principles applicable to the Administration Public, thus guaranteeing the sustainability of the implemented public policy. Specifically, regarding the public policy of social assistance, one of the instruments that can enable the exercise of citizenship, accountability, participation in its formulation and social control is the Social Assistance Plan to be prepared by the Municipalities, States and Federal District. It should be noted that the formulation of this public policy results from the own proposals prepared by the respective Councils of Rights, addressing problems of a public nature so that they can be included in the State's agenda and directed to the budget laws. Thus, in order to achieve the policy objective, it is essential that the plans are well prepared, capable of being implemented and monitored. In this perspective, the present work proposes a proposal to advance the evaluation and inspection of social assistance policies, with regard to municipal social assistance plans. For this purpose, the legal basis of its formation was used as an analysis instrument, in which the objective is to verify whether the legal requirements, based on articles 18 and 22 of NOB-SUAS/2012, and the blocks of controls developed by the Court Union Accounts, in the Public Policy Control Framework.

Keywords: public policies; control; municipal social assistance plan.

Lista de figuras

Figura 1 - Desenho Metodológico	22
Figura 2 - Funções da Política de Assistência Social	28
Figura 3 - Política de Assistência Social	29
Figura 4 - Estrutura do Plano Municipal de Assistência Social, conforme NOB-SUAS 2012	33
Figura 5 - Informações necessárias na elaboração do PMAS.....	34
Figura 6 - Blocos de Controle de Políticas Públicas	42
Figura 7 - Eixos da Vigilância Socioassistencial.....	56
Figura 8 - Relação da Vigilância Socioassistencial e do Diagnóstico Socioterritorial	57
Figura 9 - Diagnóstico Socioterritorial	59
Figura 10 - Etapas do Diagnóstico Socioterritorial	60
Figura 11 - Composição do Conselho Municipal de Assistência Social	66
Figura 12 - PMAS e Leis Orçamentárias	69
Figura 13 - Fluxo da Aderência do PMAS às Leis Orçamentárias	70
Figura 14 - Indicadores do SUAS.....	76
Figura 15 - Avaliação do PMAS sob a Perspectiva dos blocos de Controle	82

Lista de quadros

Quadro 1 - Ferramentas da Gestão do SUAS.....	30
Quadro 2 – Condicionantes do Desenho Institucional da Política de Assistência Social	32
Quadro 3 - Tipos de Avaliação	37
Quadro 4 - Modalidades de Controle das Políticas Públicas.....	41
Quadro 5 - Bloco 1 - Diagnóstico do Problema	43
Quadro 6 - Bloco 1 - Formação da Agenda.....	44
Quadro 7 - Bloco 2 - Análise de alternativas	45
Quadro 8 - Bloco 2 - Tomada de Decisões	45
Quadro 9 – Bloco 3 - Desenho e institucionalização da política pública	47
Quadro 10 – Bloco 4 - Estruturação da governança e gestão.....	48
Quadro 11 - Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros	50
Quadro 12 – Bloco 6 - Operação e Monitoramento.....	52
Quadro 13 – Bloco 7 - Avaliação da Política Pública	53
Quadro 14 - Modelo para a estruturação de dados do diagnóstico socioterritorial.....	60
Quadro 15 - Matriz Padronizada para Fichas de Serviços Socioassistenciais	71
Quadro 16 - Elementos do PMAS e Blocos de Controle	80

Lista de abreviaturas e siglas

Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS
Desing Science Rearch	DSR
Lei Orgânica da Assistência Social	LOAS
Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social	NOB-SUAS
Organisation for Economic Co-operation and Development	OCDE
Plano Municipal de Assistência Social	PMAS
Política Nacional de Assistência Social	PNAS
Sistema Único de Assistência Social	SUAS
Tribunal de Contas da União	TCU

Sumário

1.	Introdução	15
2.	Problema e Justificativa.....	18
3.	Objetivos	21
3.1.	Objetivo geral	21
3.2.	Objetivos específicos.....	21
4.	Metodologia	22
5.	Fundamentação Teórica	24
5.1.	Política Pública de Assistência Social no Brasil	24
5.2.	Plano de Assistência Social.....	32
5.3.	Avaliação e Controle de Políticas Públicas.....	36
6.	Desenvolvimento da Proposta Avaliativa.....	54
6.1.	Aspectos Legais dos Elementos que compõem o PMAS	54
6.2.	Avaliação do PMAS sob a Perspectiva dos Blocos de Controle.....	80
6.3.	Síntese dos Itens de Verificação	83
7.	Considerações Finais.....	98
	Referências bibliográficas.....	102

1. Introdução

É fato que a avaliação e a fiscalização das políticas públicas possuem muitas particularidades, sendo, ainda, um grande desafio para a Administração Pública e para os órgãos de controle que buscam avançar nessa temática.

Como ressaltado por Castro e Castro (2021, p. 29):

Os tribunais de contas perpassam estes momentos históricos e tornam-se instituições essenciais à democracia, na medida em que atuam nas vertentes da transparência, da prestação de contas e da avaliação das políticas públicas, dando oportunidade para uma nova fronteira que exigirá dos órgãos de controle uma capacitação aditiva para o exercício da missão institucional.

Para esses autores (CASTRO e CASTRO, 2021, p. 35) a democracia é fortalecida com a contribuição dos órgãos de controle ao abraçarem esta nova competência, dando um passo ao futuro com a avaliação das políticas públicas. Destacam que tal perspectiva inaugura “uma nova visão dialógica, não sancionadora e pautada na participação das partes interessadas na política pública em análise, visando maior relevância e impacto na escolha de atitudes que melhoram a qualidade de vida das pessoas”.

Em que pesem os avanços na Administração Pública e no controle externo brasileiro acerca da avaliação das políticas públicas, Lima (2020, p. 312) aponta que “falta no País uma cultura de avaliação de políticas públicas”, que se proponha a verificar os custos e benefícios de um novo programa ou de se avaliar a continuidade ou não de um programa já existente. O autor ressaltava que os projetos e atividades implantados são os que mais recebem apoio político, sem filtros avaliativos sobre os seus efeitos. Ainda segundo Lima (2020, p. 313) “o ordenamento jurídico brasileiro prevê, no entanto, uma série de providências para que haja avaliação de políticas públicas, tanto antes da implementação de projetos e atividades, quanto durante e após a execução”.

Os desafios no avanço da avaliação das políticas públicas foram objeto de estudo de Laisner e Gonçalves de Mario (2014, p. 620) os quais destacam que “ainda que a incorporação da avaliação na definição e implementação das políticas públicas seja cada vez mais comum, é possível notar uma série de desafios que precisam ser superados no seu *modus operandi* para que, de fato, esse processo avance a contento, sobretudo do ponto de vista do aprofundamento da cidadania”.

Com as políticas sociais não é diferente, sendo ainda uma área bastante carente de atenção pelo Estado. O processo de modernização da política com seu

direcionamento à democracia, traz à frente as questões sociais que devem ser tratadas na formulação das políticas públicas. Laisner e Gonçalves de Mario (2014, p. 620) destacam que:

No Brasil, o processo de transição política para a democracia, a partir dos anos de 1980, traz à tona a necessidade cada vez mais premente de implementação das políticas públicas para o enfrentamento das questões sociais em um cenário de crise econômica e escassez de recursos. Na medida em que avança o processo de estruturação e formalização das políticas públicas no Brasil, nota-se, progressivamente, a defesa da incorporação da avaliação no ciclo dessas políticas.

As políticas sociais, merecem, dessa forma, um olhar mais atento, com vistas a garantir que sejam dirigidas ao público-alvo que enfrenta o problema público, para que, assim, possam receber serviços de qualidade. Tal qual observam Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006):

Se, por princípio, o trato do dinheiro público exige completo zelo, tanto mais imperioso se torna esse zelo quando se trata do dinheiro direcionado para os mais necessitados. Devemos empreender todos os esforços para garantir que o investimento esteja, efetivamente, chegando aos que precisam e, principalmente, fazendo diferença na vida de cada um e da coletividade. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.8)

Ainda seguindo as autoras Bueno e Carloto (2015):

[...] a administração pública brasileira não desenvolveu ao longo do tempo uma cultura de avaliação das políticas e programas sociais. Além de privilegiar formas de controle econômico e financeiro, ou seja, ser restrita e desenvolvida como controle dos gastos, se configurou como atividade de caráter fiscalizatório, com utilização de enfoques econométricos de natureza quantitativa e, ainda, persistiu a resistência dos órgãos governamentais para a sua realização.

O cenário apontado pelas autoras mostra que necessário se faz um aperfeiçoamento na definição dos critérios de avaliação e fiscalização das políticas públicas, até então exercidos pelos órgãos de controle, de modo a ser considerado não só os aspectos quantitativos, mas também a qualidade dos serviços e programas. Considerando, ainda, os impactos das avaliações nos resultados, e, sobretudo, nas condições sociais da população assistida.

É preciso compreender a complexidade da dinâmica envolvida e da fragilidade do modelo político, o que por vezes dificulta a ação do gestor, podendo inclusive haver conflitos entre a possibilidade de execução e a legalidade do ato. Desse modo, a sinergia das ações de formulação, execução e controle da política pública pode contribuir para a busca da maximização (no sentido amplo de gasto com qualidade) da utilização dos

recursos e convergência das ações ao alinhamento da legalidade e demais princípios aplicáveis à Administração Pública, garantido desta forma a sustentabilidade da política pública implementada.

No que tange às avaliações das políticas sociais no Brasil, Bueno e Carloto (2015) destacam que:

[...] até os anos 1970 ocorriam avaliações sistemáticas somente nas áreas de saúde e educação [...], nas demais áreas das políticas sociais, a avaliação era descontínua, pontual e, muitas vezes, não era exigida. Este cenário começou a mudar na década de 1980 devido à conjuntura econômica, política e social”.

Nesse sentido, podemos atribuir à avaliação e à fiscalização das políticas sociais duas perspectivas, sendo elas, a econômico-financeira, na qual se busca um alinhamento na qualidade da aplicação dos recursos; e uma segunda visão voltada à gestão transparente e participativa, na qual a população possa ter instrumentos para o exercício da cidadania e universalização de direitos, bem como da *accountability*, no que se refere à responsabilização da gestão pública e dos agentes.

Especificamente acerca da política pública de assistência social um dos instrumentos que pode possibilitar o exercício da cidadania, *accountability*, participação da sua formulação e controle social é o Plano de Assistência Social a serem elaborados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

A elaboração do Plano de Assistência Social está condicionada ao artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). De acordo com Brasil (BRASIL, 2015) o Plano de Assistência Social é um instrumento de gestão, um mecanismo de transparência, uma vez que as intenções dos gestores se tornam públicas e permite que sejam avaliadas, sendo, também, condição basilar para que o cofinanciamento da política ocorra, por meio dos repasses de recursos financeiros da União aos municípios. “O Plano de Assistência Social é uma ferramenta para dar diretrizes, priorizar, organizar e operacionalizar a Política de Assistência Social”. (BRASIL, 2015, p. 34).

Há que se destacar que a formulação dessa política pública resulta das propostas próprias elaboradas pelos respectivos Conselhos de Direitos, endereçando os problemas de natureza pública para que possam ser incluídos na agenda do Estado e direcionados às leis orçamentárias. Desse modo, para o alcance do objetivo da política é fundamental que os planos sejam bem elaborados, passíveis de serem implementados e monitorados.

Tem-se, também, a necessidade de se conhecer previamente a relação fática “demanda x atendimento”, para que possa ser possível realizar uma análise comparativa

dessas duas situações. Ainda, é preciso avaliar se as ações/atividades/projetos descritos no Plano de Assistência Social são apuráveis, explicáveis e mensuráveis, a fim de tornar a política *accountable* e transparente. Como bem observado por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006, p.8):

Somente com o fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública e com a utilização dos resultados da avaliação e monitoramento para melhorar o desempenho das políticas será possível tornar mais eficiente e eficaz a aplicação dos recursos públicos.

Nessa perspectiva o presente trabalho vem propor uma proposta para o avanço da avaliação e da fiscalização das políticas de assistência social, especificamente no que se refere aos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS). Dessa forma, tem-se a seguinte pergunta de pesquisa: Quais são os elementos estruturantes para compor e avaliar o PMAS?

2. Problema e Justificativa

O artigo 30 da LOAS¹ estabelece como condição para repasses dos recursos do Fundo Nacional aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal, três requisitos, quais sejam, (i) Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; (ii) Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; (iii) Plano de Assistência Social. Na mesma linha segue a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), artigo 52 (2012)².

¹ Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social. (LOAS)

² Art. 52. São requisitos mínimos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, de acordo com o art. 30, da LOAS:

- I - conselho de assistência social instituído e em funcionamento;
- II - plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social;
- III - fundo de assistência social criado em lei e implantado; e
- IV - alocação de recursos próprios no fundo de assistência social.

O Governo de Minas Gerais – Desenvolvimento Social (2021), destaca que:

Por sua relevância, a exigibilidade destes instrumentos condiciona o repasse de recursos do cofinanciamento federal e estadual aos municípios, como forma de referendar a indução à prática do planejamento e atualizações normativas no cotidiano da gestão do SUAS, além da necessidade de assegurar a participação social nos processos decisórios, bem como o controle da execução e destinação dos recursos públicos.

Em atenção ao que dispõe o artigo 30 da LOAS, o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 2.404/2017 - Plenário determinou que:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno, [...] explicitando no documento as medidas que serão tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação, contendo solução para:

9.1.1. condicionar o repasse de recursos ao efetivo funcionamento dos conselhos de assistência social, conforme dispõe o art. 30, *caput*, da Loas, dando relevância, neste condicionamento, ao efetivo exercício das diversas competências dos conselhos relacionadas à função controle dos respectivos fundos de assistência social, conforme dispõe o art. 30, II, da Loas, considerando na formulação da estratégia, aspectos relacionados a: observância do princípio da segregação de funções, relação custo-benefício dos controles, especificidades da organização do Sistema Único de Assistência Social;

9.1.2. condicionar o repasse de recursos à observância da paridade entre as representações do governo e da sociedade civil, na composição dos conselhos de assistência social, conforme dispõe o art. 30, I, da Loas; e avaliar a razoabilidade dos eventuais descumprimentos observados na composição tripartite da representação da sociedade civil (representantes de usuários, entidades e trabalhadores);

9.1.3. condicionar o repasse de recursos à efetiva existência e conformidade dos planos de assistência social dos entes cofinanciados, conforme dispõem o art. 30, III, da Loas e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social;

9.2. [...]. (Grifou-se).

Em razão de tal determinação os municípios que não tinham como prática a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) passaram a ser obrigados a fazê-lo como requisito essencial à continuidade do recebimento de recursos da União. No entanto, para além da elaboração em face da determinação legal e jurisprudencial, entende-se que o PMAS é peça fundamental no desenvolvimento da política pública, cujo direcionamento das ações governamentais a serem realizadas pelo período de 4 (quatro) anos devem estar nele descritas.

Há que se destacar que, o fato de ser elaborado, não quer dizer que provoque, por si só, mudanças mais profundas nas relações e práticas. “Ao contrário, trata-se de um procedimento que envolve níveis crescentes de complexidade, não apenas por fazer frente a uma cultura assistencial fortemente impregnada de improvisação, mas também porque não se trata aqui, de simples cumprimento formal de lei”. (BRASIL, 2008, p. 27).

Conforme aponta Brasil (2008) o processo de mudança da política de assistência social, como integrante do Sistema de Seguridade Social, e sobretudo na sua substituição do assistencialismo pelo paradigma da proteção social, tem sua efetivação, essencialmente, nas concepções que vão fundamentar e orientar os planos de assistência social nos diferentes níveis de governo.

O Plano de Assistência Social, como parte deste processo amplo e continuado, que deve caracterizar o planejamento governamental, concretiza-se em um espaço e um tempo delimitados, como produto de opções e prioridades a serem definidos no âmbito da política de assistência social. (BRASIL, 2008, p. 27).

Lima (2020, p. 317) observa que são frequentes as críticas de que as políticas públicas são mal elaboradas e mal implementadas. O autor destaca que “a prática de avaliação antes da decisão sobre qualquer política é muito precária e, quando implementada, em muitos poucos casos as políticas são analisadas para verificar custos e benefícios e definir por sua continuidade ou não”, prevalecendo, dessa forma uma cultura do impressionismo, da improvisação, sem respaldo em investigações técnicas metodologicamente bem definidas.

Assim o desafio de se elaborar um plano de assistência social que de fato represente um desenho bem elaborado da política, que irá ser implantada e desenvolvida, requer do gestor que atente para a sistematização de conhecimentos em seu campo de ação, tanto no que se refere a elaboração de diagnósticos iniciais, quanto do seu acompanhamento e monitoramento.

A tarefa de elaboração do plano expõe ao gestor público da Assistência Social a necessidade de produção sistemática de dados e informações sobre a realidade social local, o que exige a criação de suporte institucional para a capacitação de recursos humanos e estímulo a pesquisas e estudos que subsidiem diagnósticos e fundamentem a definição de prioridades e metas. (BRASIL, 2008, p. 27).

Em que pese a exigência legal existir desde 1993, pouco se observa estudos ou trabalhos de acompanhamento dos PMAS. Monnerat, Lavinhas e Almeida (2020, p.56), apontam que “pode-se dizer que há poucos estudos que analisam, em âmbito nacional, o processo de implementação do SUAS”. Tampouco há os que tratam dos PMAS, de modo que o presente estudo traz inovação ao cenário acadêmico e de controle ao abordar esta temática, com vista ao desenvolvimento da prática de avaliação e acompanhamento dos PMAS.

O desenvolvimento deste trabalho tem o potencial de ampliar os instrumentos de controle e avaliação da política pública, além de servir de apoio para a tomada de

decisões pelos gestores dessa política, que apresenta um alto grau de complexidade e transversalidade.

No âmbito do controle externo, junta-se à modernização e inovação das práticas até então adotadas, contribuindo para possíveis melhorias das ações do controle e aprimoramento da política pública implementada. Como aponta Arretche (2013, p.2) “a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que, na ausência do programa x, não teríamos o resultado y”.

Entendendo, portanto, que a avaliação e o controle podem estar presentes em todo o ciclo da política pública, este trabalho visa apresentar uma proposta para que possa ser acompanhada a política pública de assistência social municipal por meio dos PMAS.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Propor uma estrutura de avaliação dos planos municipais de assistência social, por meio dos blocos de controle.

3.2. Objetivos específicos

- Definir o que é plano de assistência social;
- Identificar os elementos essenciais para a avaliação do plano municipal de assistência social;
- Relacionar os elementos essenciais do PMAS aos blocos de controle.

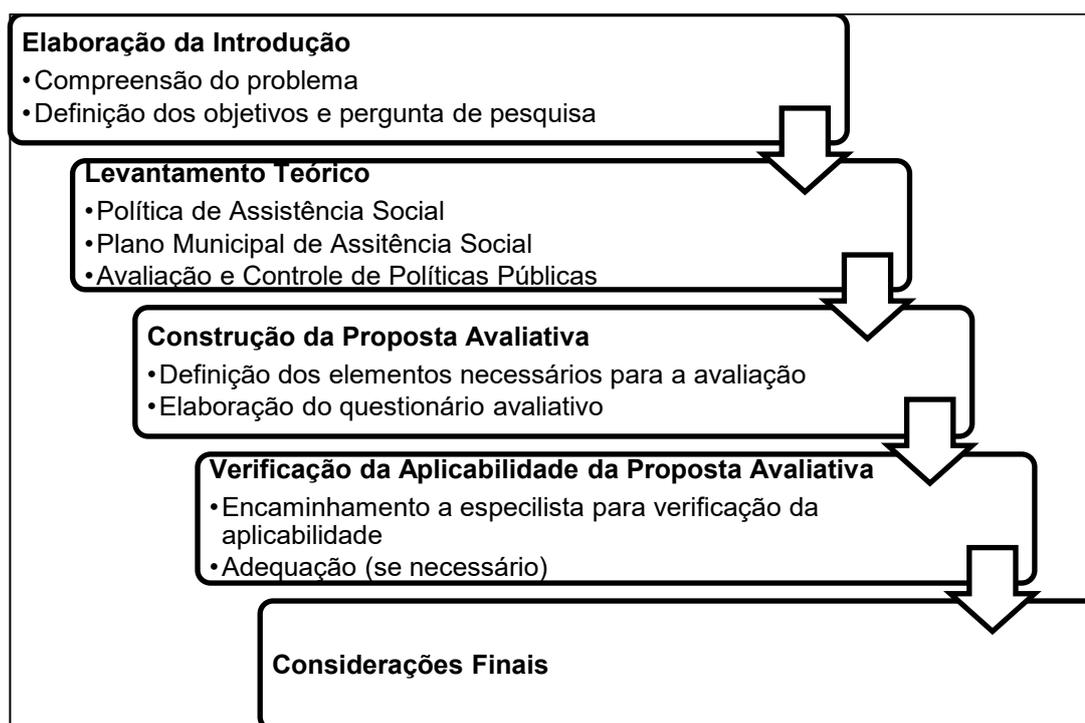
4. Metodologia

A pesquisa se desenvolveu pela abordagem metodológica qualitativa de natureza exploratória e descritiva.

O método utilizado foi uma adaptação do *Desing Science Rearch* (DSR), o qual segundo Lacerda et al. (2013, p. 744) “se constitui em um processo rigoroso de projetar artefatos para resolver problemas, avaliar o que foi projetado ou o que está funcionando, e comunicar resultados”. Ainda seguindo esses autores, os artefatos podem ser classificados em (i) constructos; (ii) modelos; (iii) métodos; e (iv) instanciações.

Sob esta perspectiva o produto final desse TCC constituir-se-á em um artefato do tipo modelo. A Figura 1 apresenta o desenho metodológico a ser seguido.

Figura 1 - Desenho Metodológico



Fonte: Elaboração própria.

O modelo metodológico utilizado teve como referência o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 18), o qual tem como objetivo “estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas”.

O referencial está dividido em sete blocos de controle, os quais tem por base o ciclo das políticas públicas, entendido como três estágios (formulação, implementação e avaliação) e nove fases (diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentário e financeiros, operação e monitoramento, avaliação e extinção). (TCU, 2020, p. 26).

Esses blocos de controle são explicados na seção 5.

5. Fundamentação Teórica

Este tópico aborda brevemente os aspectos teóricos deste estudo, sendo apresentado o contexto da política pública de assistência social no Brasil, o plano de assistência social e a avaliação e controle de políticas públicas.

5.1. Política Pública de Assistência Social no Brasil

As reivindicações por direitos sociais e igualdade econômica tiveram início na primeira metade do século XX, em países da Europa, com a criação de diversas instituições voltadas à proteção social. Tal movimento ficou conhecido como *Welfare State* ou Estado de bem-estar social. O conceito de seguridade social também surge com a orientação para o Estado organizar as políticas públicas para a proteção da população. Entretanto, no Brasil, somente nos anos 1970, com a reflexão da responsabilidade pública e direito de cidadania, que houve a construção da proposição da assistência social como política pública. (MONNERAT, LAVINAS e ALMEIDA, 2020, p.47).

Até então, como destacado por Dantas (2016), a assistência social no Brasil foi caracterizada como caridade, benemerência, filantropia e práticas de favores, demorando um longo período para se consolidar como política pública e reconhecida como direito de responsabilidade estatal.

[...], as organizações e movimentos sociais durante o processo constituinte foram fundamentais para o embate contra as truculências do autoritarismo e repressão sofridos pelos trabalhadores de forma geral. Diante dessa conjuntura, acarretam em construções de postulações normativas para garantia de direitos sociais, dentre as quais a Assistência Social. (DANTAS, 2016, p. 108).

De igual modo, Salgado et al. (2021, p. 3) considera que “a prática assistencialista desenvolvida historicamente foi, em verdade, uma forma de manutenção do poder pautada na base do favor e com ações pouco efetivas”. Desse modo, o movimento da década de 80 traz a proposta e a imagem objetiva de rompimento com o legado assistencialista, tendo sido a política considerada na Constituição Federal de 1988, e com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, passa a ser firmada como política pública que deve atender a todos que dela necessitar, caracterizando-se

como direito do cidadão e dever do Estado. (MONNERAT, LAVINAS e ALMEIDA, 2020; SANTANA; SILVA; SILVA; 2013).

Essa assistência social quebra a relação clientelista, assistencialista, e filantrópica a partir desse movimento (CF/1988 e LOAS/1993) para uma relação de proteção social, de afirmação de direitos e garantia de condições sociais mais justas. Além disso, ainda modifica o público-alvo da assistência, não mais os pobres e carentes, mas toda e qualquer população que esteja em situação de riscos e vulnerabilidades. (LIMA e MENDES, 2015, p. 117).

Em dezembro de 1993 é publicada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742/1993 a qual estabelece que:

a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (art. 1º).

Como destacado por Santana, Silva e Silva (2013) na busca da efetivação dos direitos social, a Constituição Federal de 1988 implementa a seguridade social, constituindo a tríade da assistência social, previdência social e saúde. Para os autores:

O período histórico, a partir da década de 1980, configura-se como um divisor de águas no que diz respeito ao campo dos direitos sociais. Ocorreu nesse período um forte engajamento e pressão da sociedade civil no que concerne à discussão das políticas sociais, na qual denotou-se uma ampla articulação dos movimentos sociais, principalmente no campo da Assistência Social. [...] Foi a partir da Constituição Federal de 1988, que houve um reconhecimento dos direitos humanos sociais como um avanço significativo. Pela primeira vez o homem brasileiro era tratado como cidadão, como sujeito e possuidor de direitos, dentre os quais estava o direito à Seguridade Social. (SANTANA; SILVA; SILVA; 2013, P.3).

A Assistência Social passou, portanto, a compor o sistema de Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988, tendo seus objetivos e diretrizes descritos nos artigos 203 e 204, a saber:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

A Constituição Federal, ainda oportunizou a instituição do Sistema Único da Assistência Social, no qual o artigo 195, § 10, assim estabelece: “a lei definirá os critérios de transferências de recursos para o sistema único de saúde e ação de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos”.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi materializado em 2005, como forma de gestão, estruturação, composição e monitoramento e avaliação da política pública. Atualmente, segue em discussão a PEC 383/2017, com proposta de alteração da Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do SUAS.

A implementação do SUAS representou um novo sentido no que diz respeito ao avanço da política pública da Assistência Social, fortalecendo assim, os instrumentos de gestão, definindo os critérios para a partilha de serviços programas e projetos. (SALGADO et al., 2021, p. 4)

Assim o modelo de gestão adotado é o Sistema Único de Assistência Social, materializado nos artigos 4º e 5º da LOAS. Santana, Silva e Silva (2013) destacam que o SUAS é fruto de um acordo federativo que visa promover uma gestão descentralizada quanto ao seu financiamento e serviços. O primeiro instrumento de sua implementação é a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), aprovada pelo CNAS – Resolução nº 130/2005, cujas características principais são a proteção social, a defesa de direitos socioassistenciais e a vigilância social, estabelecidas em níveis de complexidade. Ainda segundo os autores, buscou-se “viabilizar um sistema participativo e descentralizado como forma de materializar a LOAS, tendo como finalidade garantir os princípios previstos pela Política de Assistência Social”. (SANTANA; SILVA; SILVA; 2013, p.5).

Com a adoção do sistema descentralizado, caracterizado pela Constituição Federal de 1988, os Estados e Municípios passaram a ter um novo papel nas políticas sociais.

[...] a descentralização da política social, prevista na Constituição Federal de 1988, ganha contornos de um processo radical de municipalização, no qual o nível local assume a maior parte das responsabilidades relativas à execução da política social. Dada a heterogeneidade da realidade dos municípios brasileiros, pode-se imaginar que a conformação das políticas e programas sociais apresenta diferenciações que passam pelas variadas capacidades institucionais, econômicas, políticas e culturais que singularizam os municípios brasileiros. (MONNERAT, LAVINAS e ALMEIDA, 2020, p. 52).

Ao serem reconhecidos como entes federativos autônomos, os municípios se revestiram de competências para organizar e prestar os mais diversos serviços públicos de interesses local. Nesse mesmo sentido a LOAS organizou o papel de cada ente federativo, atribuindo responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas públicas, em especial as assistenciais. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006). “O SUAS estabelece novas formas de gestão, estruturação dos serviços, composição e qualificação da equipe de trabalho, monitoramento e avaliação desta política”. (DANTAS, 2016, p. 108). Desse modo:

Trata-se, portanto, de um lado de garantir direitos negados a muitas pessoas, por meio da participação em programas e projetos ou do recebimento de benefícios e serviços, e de outro, de buscar contribuir para a construção de sua autonomia. Nesse sentido, não se trata de tutelar ou prover necessidades, mas da compreensão de que o desenvolvimento das potencialidades implica na promoção do acesso a bens e serviços e na garantia de alguns direitos básicos. (DANTAS, 2016, p. 109).

Os marcos normativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são:

- a) Constituição Federal de 1988, arts. 194, 203 e 204;
- b) Lei Orgânica da Assistência Social – Lei Federal nº 8.742/1993 e atualizada pela Lei nº 12.435/2011;
- c) Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) Nº 145 de 2004;
- d) Norma Operacional Básica - NOB SUAS 2012 (BRASIL, 2012);
- e) NOB-RH-SUAS (2006) - Resolução do CNAS nº 01, de 25 de janeiro de 2007;
- f) Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais - Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Esses normativos desenharam a política de assistência social em três grandes blocos de atuação, os quais são caracterizados como as funções dessa política pública. A figura 2 - Funções da Política de Assistência Social demonstra essas funções.

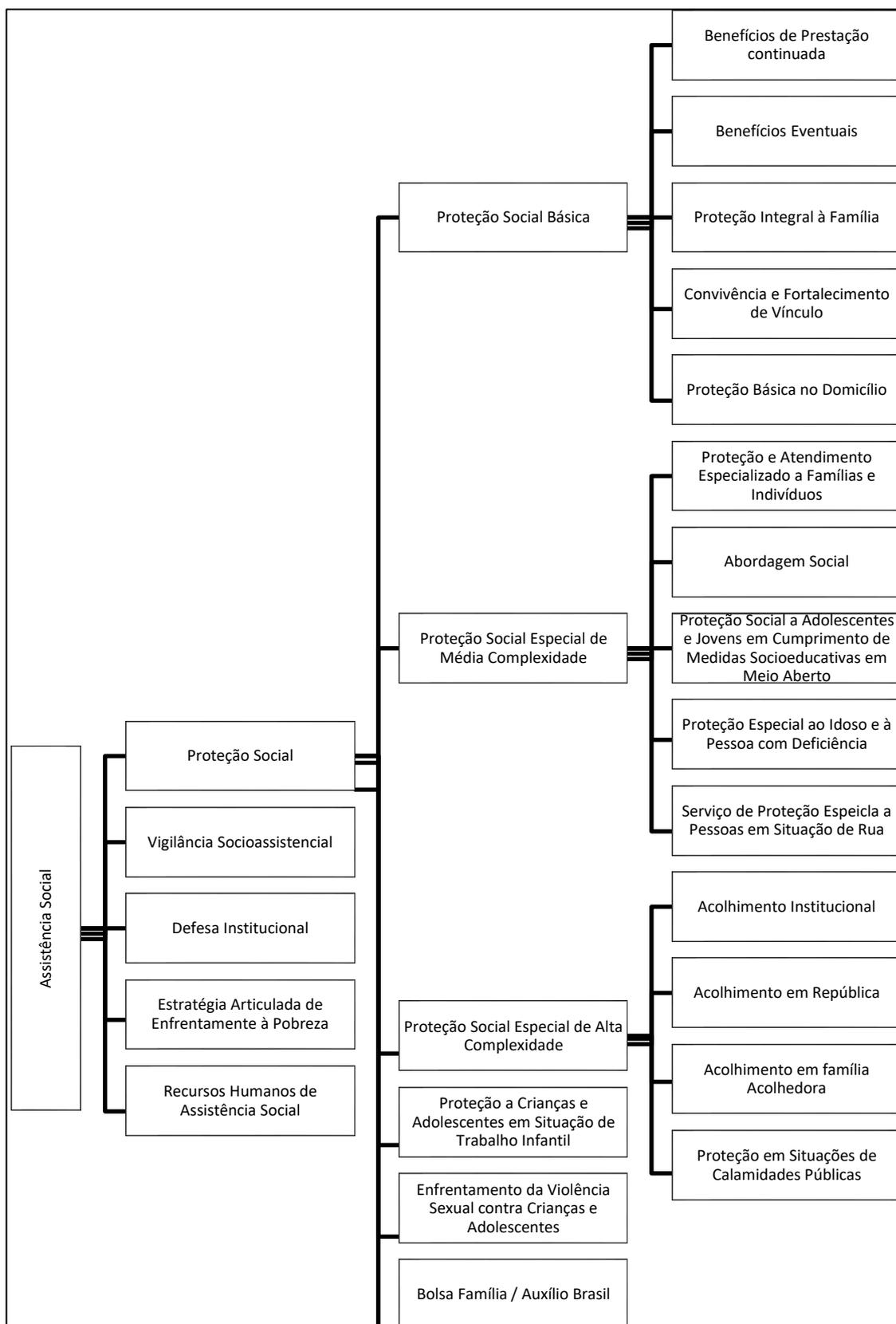
Figura 2 - Funções da Política de Assistência Social



Fonte: Elaborado a partir de Governo do Estado do Ceará, 2021

A política de assistência social é organizada por serviços em proteção social básica e especial, sendo esta de alta e média complexidade conforme os níveis do sistema, levando, ainda em consideração a perspectiva de integridade da atenção e sua complexidade. (MONNERAT, LAVINAS e ALMEIDA, 2020, p.48). A figura 3 – Política de Assistência Social - demonstra essa estrutura.

Figura 3 - Política de Assistência Social



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2021.

Devido a sua estrutura sistêmica e descentralizada, “essa política aponta que é inequívoca a importância de se desenvolver a cultura de avaliação e monitoramento da política de Assistência Social”. (MONNERAT, LAVINAS e ALMEIDA, 2020, p.48).

Além disso, o planejamento e ações proativas de prevenção voltados à asseguarção dos direitos passam a compor alguns fatores de sucesso da política pública. Podem ser citados como instrumentos de gestão do SUAS, que vão subsidiar e garantir as ações planejadas que a política pública requer, as seguintes ferramentas: plano de assistência social; pacto de aprimoramento da gestão do SUAS; relatório de gestão, plano de providências e censo SUAS. (LUCHESE, 2021b).

Quadro 1 - Ferramentas da Gestão do SUAS

Ferramentas	Finalidade	Quando Elaborar
Plano de Assistência Social	Instrumento de planejamento e gestão da Política de AS.	A cada 4 anos
Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS	Instrumento do SUAS que define as prioridades e metas da gestão da política de Assistência Social.	A cada 4 anos
Relatório de Gestão	Instrumento de gestão para apresentar os resultados alcançados com a execução da Política de Assistência Social	Uma vez por ano
Plano de Providências	Instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.	Quando necessário
Censo Suas	Processo de monitoramento. É a coleta informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos realizados na esfera de ação do SUAS.	Uma vez por ano

Fonte: Luchesi (2021b).

Santana; Silva e Silva (2013, p.5) apontam que embora a política esteja amparada em um amplo arcabouço legal, ainda há um forte déficit na efetivação da política de assistência social. Os autores destacam os principais pontos que carecem de atenção, sendo eles:

[...] negligência de princípios básicos preconizados pela Lei: Universalidade; Supremacia do atendimento às necessidades sociais; Respeito à dignidade do cidadão; Igualdade de direito no acesso ao atendimento, Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos; entre outros. (SANTANA; SILVA; SILVA; 2013, p.5).

Isso se dá, porque embora haja no Brasil uma estrutura de proteção social, o seu alcance ainda é restrito. Como ressaltam Santana; Silva e Silva (2013, p.8) há uma

desafiante trajetória para o cumprimento de fato do que foi delineado pelos planos de formação dessa política:

[...] sejam pela ampliação das políticas, a universalização, a melhoria na qualidade dos serviços, há também a necessidade de capacitar e valorizar os trabalhadores, visto que são os agentes executores da política em questão, padronização de um mínimo de qualidade em todos os municípios para que possam desenvolver políticas públicas comprometidas com a melhoria de vida de todos os cidadãos e que possam verdadeiramente, combater a pobreza e a desigualdade que ainda persistem em existir. (SANTANA; SILVA; SILVA; 2013, p.8).

Além disso, como destacado por Monnerat, Lavinias e Almeida (2020, p.56) “é imperioso reconhecer que o quadro geral da dificuldade de institucionalização da Assistência Social se traduz, também, em instalações físicas e recursos humanos pouco qualificados”. E assim complementam:

Nesta arena setorial, atuam várias categorias profissionais com formações diversas e, por isso, o processo de educação permanente para qualificação profissional não pode menosprezar o debate acerca do trabalho coletivo no âmbito do SUAS, no qual se reconhece a interdisciplinaridade como suporte analítico para a compreensão e definição das práticas sociais desenvolvidas. O fato é que quanto maior a profissionalização dessa área de política, menor será a chance de persistir o legado assistencialista. (MONNERAT, LAVINAS e ALMEIDA, 2020, p.56).

Em que pesem as dificuldades ainda existentes, Santana, Silva e Silva (2013, p. 7) destacam que o processo de desenvolvimento da política trouxe ganhos que tem beneficiado toda a sociedade, principalmente as famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social. Para os autores a evolução da política de assistência social evidencia “uma construção teórica de um modelo pautado na lógica da garantia de direitos”. O que de certo modo, traz a certeza aos cidadãos de que o “Estado tem como obrigação garantir e subsidiar os mínimos sociais que deem condições dignas de sobrevivência”.

5.2. Plano de Assistência Social

O desenho institucional da política pública definido pela LOAS apresenta quatro condicionantes, sendo elas, comando único, conselhos paritários de gestão e fundos financeiros em cada instância de governo, além de colocar os Planos de Assistência Social (PAS) “como instrumentos impulsionadores de novas e planejadas práticas interventivas”. Tal a importância dessas condicionantes que a legislação vincula a transferência de recursos financeiros federais para estado e municípios, a sua implementação (Brasil, 2008, p. 18). As características dessas três condicionantes são:

Quadro 2 – Condicionantes do Desenho Institucional da Política de Assistência Social

Comando Único	Caracterizando-se por um núcleo coordenador da política de assistência social em cada uma das instâncias de governo, vai pressupor a estruturação de um órgão executivo próprio, articulados ao cumprimento das suas competências específicas – nos níveis de normatização, regulamentação, planejamento, execução e avaliação – devendo ser desenvolvidas em um processo integrado de cooperação e complementaridade intergovernamental, que evite paralelismos e garanta unidade e continuidade das ações.
Conselhos	Enquanto instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, apontam para democratização da gestão, confrontando o modelo centralizado e tecnocrático existente, introduzindo a possibilidade de ampliar os espaços decisórios e o controle social, através de um sistema aberto à participação da sociedade civil.
Fundos Financeiros	Pauta-se pela exigência de orçamento governamental para a implementação das ações, visando tirar a assistência social da dependência das ‘sobras’ de recursos financeiros de outras áreas, e introduzir a cultura e a prática de orçamentação nesta política setorial
Planos	Decorre da necessidade de incorporação, pela assistência social, de práticas planejadas baseadas em diagnósticos e estudos de realidade e desenvolvidas com monitoramento e avaliação sistemáticos e contínuos.

Fonte: Brasil, 2008. p. 18.

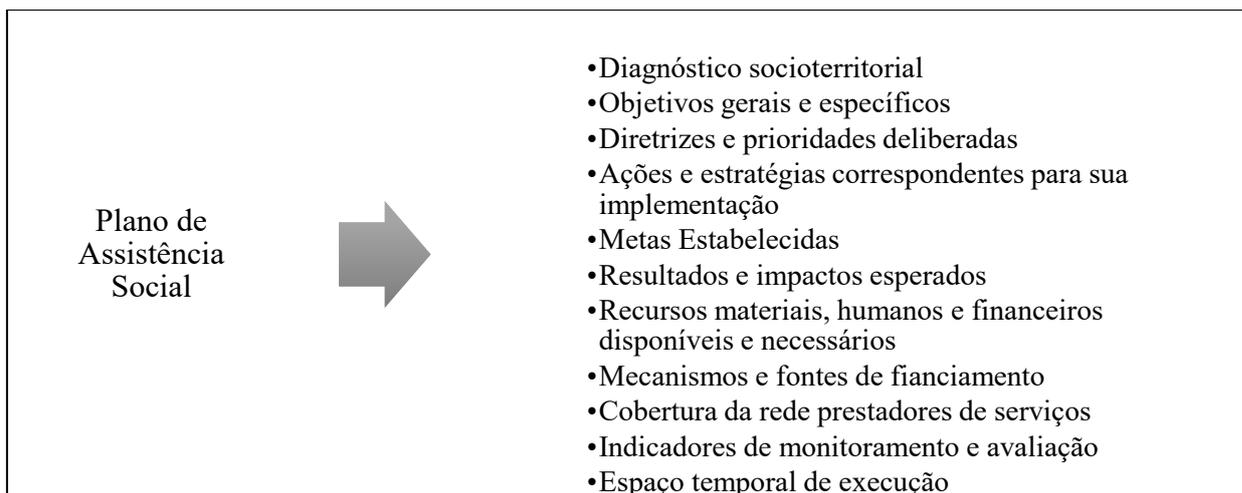
De acordo com Brasil (BRASIL, 2015) o Plano de Assistência Social é um instrumento de gestão, um mecanismo de transparência, uma vez que as intenções dos gestores se tornam públicas e permite que sejam avaliadas. Sendo, também, condição basilar para que o cofinanciamento da política ocorra, por meio dos repasses de recursos

financeiros da União aos municípios. “O Plano de Assistência Social é uma ferramenta para dar diretrizes, priorizar, organizar e operacionalizar a Política de Assistência Social”. (BRASIL, 2015).

Cabe destacar a importância do ato de planejar, como uma reflexão que antecede e acompanha uma ação. Tem como objetivo identificar e analisar uma situação que deva ser trabalhada, desenvolver uma proposta de ação, tomar decisões frente às possíveis alternativas, implantar e implementar as decisões, explicitar a compreensão do trabalho a ser realizado, evitar erros, interrupções, desperdício de trabalho, tempo e recursos financeiros, gerar compromissos e responsabilidades, identificar o papel de cada um e prever resultados. (Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2021, p. 3)

De acordo com o artigo 18 da NOB-SUAS/2012³ a estrutura do Plano de Assistência Sociais deve observar, entre outras, as seguintes informações:

Figura 4 - Estrutura do Plano Municipal de Assistência Social, conforme NOB-SUAS 2012



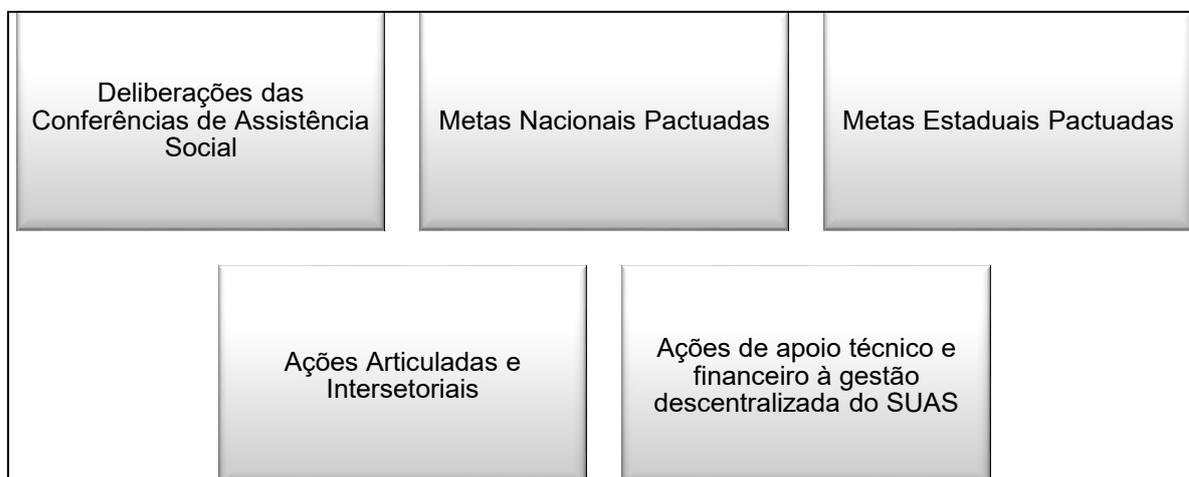
Fonte: Elaboração própria a partir de NOB-SUAS 2012.

Esses são, portanto, os elementos que devem constar na estrutura de apresentação do plano, de modo que essa estrutura pode ser utilizada como um modelo de planejamento, que acaba formando um sistema de passos sequenciais para a sua elaboração (BRASIL, 2015).

³ NOB-SUAS/2012 Art. 18. O Plano de Assistência Social, de que trata o art. 30 da LOAS, é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. §1º A elaboração do Plano de Assistência Social é de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do conselho de assistência social.

De acordo com o art. 22 da NOB-SUAS/2012⁴, os Planos de Assistência Social devem também observar:

Figura 5 - Informações necessárias na elaboração do PMAS



Fonte: Elaboração Própria a partir da NOB-SUAS 2012, art. 22.

Brasil (2016, p. 37) destaca ainda que “outro aspecto importante de ser considerado no processo de elaboração do Plano de Assistência Social é a identificação das vulnerabilidades, violações de direitos e desproteções sociais existentes nos territórios de abrangência do PAS”.

A periodicidade de elaboração do plano está estabelecida no artigo 19 da NOB-SUAS/2012, como se extrai: “Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal e os

⁴ Art. 22. Os Planos de Assistência Social, além do que estabelece o §2º do art. 18 desta Norma, devem observar:

I - deliberações das conferências de assistência social para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III - metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para Estados e Municípios;

IV - ações articuladas e intersetoriais;

V - ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS. Parágrafo único. O apoio técnico e financeiro compreende, entre outras ações:

I - capacitação;

II - elaboração de normas e instrumentos;

III - publicação de materiais informativos e de orientações técnicas;

IV - assessoramento e acompanhamento;

V - incentivos financeiros.

Municípios deverão elaborar os respectivos Planos de Assistência Social a cada 4 (quatro) anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual – PPA”.

Elaborar um plano comprometido com uma concepção democrática de assistência social proposta pelo atual padrão regulatório, põe em questão relações sociais e institucionais que marcaram o aparato burocrático governamental e o conjunto de instituições e organizações privadas que atuam na área. (BRASIL, 2008, p. 27).

Assim, conforme destacado por Brasil (2008, p. 28) a elaboração do plano terá relevância política se, “fomentar o debate sobre o campo de ação da assistência social; produzir dados consistentes sobre as necessidades sociais individuais e coletivas dos grupos aos quais se dirige; colocar em questão a natureza e o alcance social das ações nessa área; e conduzir os gestores da assistência social a inseri-la na agenda pública local”.

“O Plano, portanto, é instrumento de um processo, não um fim em si mesmo”. (BRASIL, 2008, p. 28).

5.3. Avaliação e Controle de Políticas Públicas

Definir políticas públicas não é tarefa das mais fáceis. Conforme nos aponta Giovanni (2009, p. 6):

[...] o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas.

Algumas definições podem ser trazidas ao debate, tais como a apresentada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (2018), o qual assim a define:

Políticas públicas são as ações do Estado para resolver ou tratar problemas da sociedade. O entendimento do que é um problema passa pela comparação da situação vivida com a situação ideal desejada. Assim, essas ações, que podem tomar forma de programas, leis, incentivos econômicos, entre outros, têm como objetivo prover a melhoria de algum cenário e efetivar direitos. (Instituto Jones dos Santos Neves, 2018, p. 17)

O Tribunal de Contas da União, por meio do Referencial de Controle de Políticas Públicas também apresentou uma definição: “são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”. (TCU, 2020, p. 14)

Além da dificuldade de se definir o que é política pública, outra questão que recorrentemente surge é: como avaliar uma política pública? Ou ainda, encontrar uma definição do que seja essa avaliação. É difícil encontrar na literatura uma definição única para o que seja avaliação de políticas públicas. Como ressaltado por Boullosa et al. (2021, p. 4) existem “múltiplas acepções e conceitos sobre avaliação. Uma das noções, que prevalece, é a lógica de que avaliar é um fenômeno objetivo e ordenado para aferir resultados, eficácia, eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade sobre algum objeto de política pública, programa e/ou projeto”.

Boschetti (2006) destaca a tentativa de autores em diferenciar a avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação. Ao citar Arretche (1998) assume o entendimento de que:

A análise e avaliação de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicitar sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais. (BOSCHETTI, 2006, p. 2).

Para Boulosa et al. (2021, p. 4) “é preciso compreender que a avaliação envolve atividades nem sempre correlacionadas, voltadas para expressar um juízo de valor argumentado ou uma síntese avaliatória voltada para um fim”.

Os tipos de avaliação de políticas públicas foram diferenciados pela OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) em seu “Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados”, a saber:

Quadro 3 - Tipos de Avaliação

Tipo de Avaliação	Descrição
Avaliação de Conjunto(s)	Avaliação de um conjunto de atividades, projetos ou programas inter-relacionados.
Avaliação de ajuda a um país	Avaliação das intervenções de desenvolvimento de uma ou mais agências doadoras e da estratégia de ajuda que lhe está subjacente, num país receptor.
Avaliação ex-ante	Avaliação efetuada antes da implementação de uma intervenção de desenvolvimento.
Avaliação ex-post	Avaliação de uma intervenção de desenvolvimento após a sua conclusão. Nota: este tipo de avaliação pode ser realizado logo após a conclusão da intervenção ou algum tempo depois. O objetivo é identificar os fatores de sucesso ou de fracasso, apreciar a sustentabilidade dos resultados e os impactos, e tirar conclusões que possam ser generalizadas a outras intervenções.
Avaliação externa	Avaliação de uma intervenção de desenvolvimento conduzida por serviços e/ou pessoas exteriores ao doador de fundos e à organização responsável pela sua execução.
Avaliação formativa	Avaliação que visa melhorar o desempenho e que é habitualmente realizada durante a execução de um projeto ou programa. Nota: as avaliações formativas podem igualmente ser conduzidas por outras razões, tais como a verificação da conformidade e do respeito das obrigações legais, ou como parte de uma avaliação mais ampla. Termo relacionado: avaliação de processos
Avaliação independente	Avaliação realizada por serviços ou pessoas que não estão ligadas aos responsáveis pela concepção e execução da intervenção de desenvolvimento. Nota: a credibilidade de uma avaliação depende, em parte, da independência com que é conduzida. A independência implica liberdade relativamente aos poderes políticos e às pressões da organização. É caracterizada pelo acesso livre e completo à informação e por uma autonomia total para realizar a investigação e elaborar as conclusões e recomendações.
Avaliação interna	Avaliação conduzida por um serviço e/ou pessoas que dependem dos responsáveis pela intervenção de desenvolvimento, do financiador, dos parceiros ou da organização executora.
Avaliação conjunta	Avaliação em que participam diferentes organismos doadores e/ou os parceiros. Nota: pode haver vários graus de parceria consoante os parceiros cooperem mais ou menos no processo de avaliação, juntem os seus recursos de avaliação e trabalhem conjuntamente os relatórios da avaliação. As avaliações conjuntas podem ajudar a tratar problemas de atribuição de competências, apreciando a eficácia dos programas e estratégias, a complementaridade dos esforços suportados pelos diferentes parceiros, assim como a qualidade da coordenação da ajuda, etc.
Meta-avaliação	Avaliação concebida como uma síntese das constatações tiradas de várias avaliações. O termo também é utilizado para designar a avaliação

	de uma avaliação com o objetivo de apreciar a sua qualidade e/ou apreciar o desempenho dos avaliadores.
Avaliação a meio percurso	Avaliação conduzida a meio da execução de uma intervenção.
Avaliação participativa	Método de avaliação segundo o qual os representantes das agências doadoras e os detentores de interesse (<i>stakeholders</i>) (incluindo os beneficiários) trabalham em conjunto para conceber e conduzir uma avaliação e dela retirar conclusões
Avaliação de processos	Avaliação da dinâmica interna da organização encarregue de executar a intervenção, dos seus instrumentos e políticas de atuação, dos seus mecanismos de prestação de serviços, das suas práticas de gestão e das ligações entre estes elementos.
Avaliação de programas	Avaliação de um conjunto estruturado de intervenções para atingir objetivos de desenvolvimento específicos à escala de um sector, país, região ou global. Nota: um programa de desenvolvimento tem uma duração limitada e implica atividades múltiplas que podem dizer respeito a áreas transversais, temas e/ou zonas geográficas.
Avaliação de projeto	Avaliação de uma intervenção individual de desenvolvimento, concebida para atingir objetivos específicos com recursos e um plano de trabalho determinados, muitas vezes no quadro de um programa mais abrangente. Nota: a análise custo-benefício é um dos principais instrumentos da avaliação para os projetos que apresentam benefícios mensuráveis. Quando os benefícios não podem ser quantificados a análise custo-eficácia é a abordagem mais adequada.
Exame	Apreciação do desempenho de uma intervenção, feita periodicamente ou de forma ad hoc. Nota: o termo “avaliação” é frequentemente aplicado para uma apreciação mais global e/ou mais profunda que um exame. O exame tende a sublinhar os aspectos operacionais. Os termos “exame” e “avaliação” são por vezes utilizados como sinónimos.
Análise de riscos	Análise ou apreciação de fatores (designados por pressupostos no quadro lógico) que contribuem/ podem contribuir para alcançar os objetivos de uma intervenção de desenvolvimento. Exame detalhado das potenciais consequências não desejadas e negativas que uma ação de desenvolvimento pode ter na vida humana, na saúde, na propriedade ou no ambiente. Processo que se destina a identificar de forma sistemática as consequências não desejadas e os riscos, com quantificação da sua probabilidade de aparecimento e do seu impacte previsível.
Avaliação de programa setorial	Avaliação de uma série de intervenções de desenvolvimento num ou em vários países, as quais contribuem para alcançar determinado objetivo de desenvolvimento. Nota: um setor inclui atividades de desenvolvimento habitualmente agrupadas numa perspectiva de ação pública tais como a saúde, a educação, a agricultura, os transportes, etc.
Auto-avaliação	Avaliação efetuada por quem tem a responsabilidade de conceber e implementar uma intervenção de desenvolvimento.
Avaliação somativa	Estudo conduzido no fim de uma intervenção (ou numa fase da intervenção) para determinar em que medida os resultados esperados foram alcançados. A avaliação somativa visa fornecer informações sobre a validade do programa.
Avaliação temática	Avaliação de um certo número de intervenções, todas orientadas para uma prioridade específica de desenvolvimento, que se aplica de forma transversal aos países, regiões e sectores.

Fonte: OECD – Better Policies for Better Lives, s/d.

Em que pesem tais diferenciações, Boschetti (2006, p. 3) adverte que o fundamental é tratá-las como inter-relacionadas e complementares. Para a autora:

[...] a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Para além do domínio de diferentes tipos, método e técnicas de avaliação, é importante reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer esta função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de ações que deve universalizar direitos. (BOSCHETTI, 2006, p. 3).

Observações aos modelos de avaliação de políticas públicas também são trazidas por Bouldosa et al. (2021), ao destacarem que no Brasil tem-se criado um campo de saberes e práticas, multifacetado em seus objetivos e interesses, seus atores e um tanto quanto disperso quanto às suas finalidades e aplicações. Para esses autores importa trazer a reflexão “sobre o porquê e com quais valores construímos processos avaliativos”, onde “a avaliação deve articular e revelar sentidos, conceitos, valores, intenções e práticas”. (BOULLOSA et al., 2021, p. 2),

Alguns dos objetivos da avaliação foram apresentados pela NBASP 9020, sendo eles:

Planejamento e eficiência: garantir que há uma justificativa para uma política e que os recursos estão empregados de modo eficiente;

Prestação de contas (*accountability*): demonstrar o quanto uma política alcançou seus objetivos, o quanto bem os seus recursos utilizados e quais foram os seus impactos;

Implementação: melhorar o desempenho de uma política e a eficácia de sua entrega (de produtos e resultados) e seu gerenciamento;

Produção de conhecimento: entender o que funciona (para quem) e o porquê (e em quais contextos);

Fortalecimento institucional: melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes da política pública, seus contatos e instituições. (IRB, 2020).

A avaliação de políticas públicas busca conhecer os resultados de um programa e produzir informações que podem ser utilizadas pelos gestores na sua implantação, na sua melhoria ou em sua descontinuidade. Além disso, é um instrumento hábil para a prestação de contas à sociedade.

Isso porque conforme observado por Arretche (2013, p.2) “somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação”.

Cunha (2018, p. 28) destaca que “a avaliação pode subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua

implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações”.

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos e externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas. (CUNHA, 2018, p. 28)

Na avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e do controle social, trazida por Laisner e Gonçalves de Mario (2014, p. 620), devem ser considerados dois pressupostos que os autores consideram fundamentais, sendo eles, i) “há que se considerar que a avaliação não é um elemento que deva vir somente ao final do ciclo das políticas públicas, mas deve ser pensado como um elemento que deve aparecer em todo este ciclo”, e ii) “é imprescindível superar uma visão de avaliação meramente técnica, quantitativista, sem incorporar elementos de dimensão qualitativa”. Nesse segundo fundamento, os autores destacam que:

[...] é fundamental enfatizar-se dois aspectos centrais, tanto do lado da gestão, como do controle social, a publicização dos resultados destas avaliações para toda a sociedade para que todos os pontos de vistas dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, sejam considerados e de fato a gestão seja estrategicamente melhorada e seu controle se torne efetivo, bem como a consideração das possibilidades de envolvimento da população beneficiária nas avaliações, com metodologias participativas (LAISNER e GONÇALVES de MARIO, 2014, p. 620).

Nesse contexto surge também o controle das políticas públicas, o qual pode ser exercido de variadas formas, tais como o interno, externo por instituições e o social. Tal qual nos aponta Chrispino (2016, p. 137):

O controle das políticas públicas se dá por meio das instituições e da participação social. Ao alcance das instituições estão o controle interno (de responsabilidade da instituição que o mantém como instrumento preventivo), o controle externo (realizado principalmente pelos tribunais de contas, que caminham para a profissionalização cada vez maior), o controle pela sociedade organizada (ONGs, conselhos de acompanhamento, imprensa livre, audiências públicas) e, por fim, a juridicização e judicialização das políticas públicas (ação do Poder Judiciário no preenchimento do espaço criado pela falta de seriedade das administrações públicas e pelo desrespeito ao interesse público).

De acordo com o TCU (2020, p. 13) “dada a complexidade do tema e conjunto amplo de recursos públicos envolvidos, torna-se premente o controle da atuação desses atores, o monitoramento e a avaliação contínua do desempenho dessas intervenções

com vistas a garantir sua coerência, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e sustentabilidade”.

As modalidades de controle das políticas públicas foram apresentadas por Chrispino (2016, p. 140), conforme transcrição do quadro que segue:

Quadro 4 - Modalidades de Controle das Políticas Públicas

Quanto ao órgão que exerce	Administrativo	O poder de fiscalização e correção que a administração pública exerce sobre sua própria atuação. O poder de autotutela permite à administração pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.
	Legislativo	O Poder Legislativo tem ação limitada sobre a administração pública, conforme preceitos constitucionais. Seu controle está basicamente restrito ao controle político e ao controle financeiro. Utiliza-se, principalmente, das comissões parlamentares de inquérito para apurar irregularidades. O Tribunal de Contas (TC) é um órgão auxiliar e independente do Poder Legislativo que fiscaliza a regularidade das contas de todos os que administram bens, valores e dinheiros públicos, bem como o fiel cumprimento do orçamento público.
	Judiciário	O controle da administração pública pelo Poder Judiciário está circunscrito à legalidade dos atos da administração, à moralidade e aos motivos – ou falta deles – que envolvem suas decisões. Não julgamento do mérito administrativo (oportunidade e conveniência da decisão). Mais recentemente, vem atuando na judicialização das políticas públicas.
Quanto ao momento em que ocorre	Prévio	Quando o ato administrativo precisa ser previamente autorizado por outro poder.
	Concomitante	Quando o controle acompanha a atividade administrativa. Como exemplo, temos o controle do orçamento público ao longo do ano e a prestação de serviços por terceiros.
	Posterior	Quando o controle acontece posteriormente ao ato com o objetivo de confirmá-lo, desfazê-lo ou corrigi-lo.
	Prospectivo	Quando o controle avança no cenário futuro visando evitar riscos de uma decisão que possa ser prospectivamente danosa à sociedade.
Controle Externo	É a forma de controle realizada por um poder sobre o outro ou pela administração direta sobre a indireta. A ação dos tribunais de contas é um exemplo.	
Controle Interno	É a forma de controle realizada pela administração sobre seus próprios atos, daí sua denominação. A Controladoria Interna é um exemplo.	
Controle Popular	É o controle feito pelos cidadãos ou pelos administrados na garantia de seus direitos e no exercício de seus deveres. Pode ser realizado por um só cidadão ou por instituições representativas nas garantias de direitos individuais, coletivos ou difusos.	

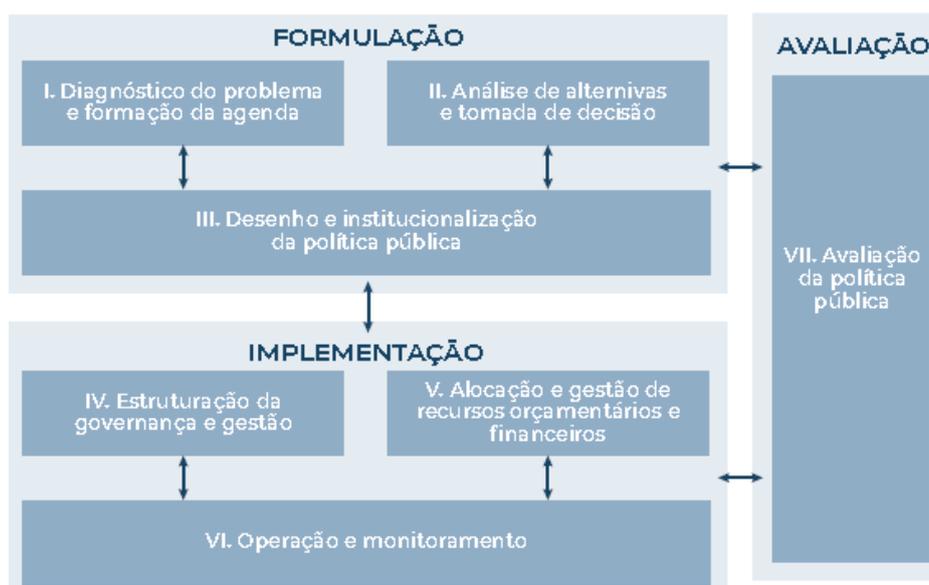
Fonte: Chrispino, 2016, p. 140.

Especificamente no campo das políticas públicas, alguns blocos de controle foram definidos pelo TCU (2020, p. 9) os quais podem ser avaliados individualmente ou em conjunto.

Como dito, esses blocos de Controle de políticas públicas foram desenvolvidos pelo TCU no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 18), o qual tem como objetivo “estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas”.

O referencial está dividido em sete blocos de controle, os quais tem por base o ciclo das políticas públicas, entendido como três estágios (formulação, implementação e avaliação) e nove fases, que são: diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentário e financeiros, operação e monitoramento, avaliação e extinção (TCU, 2020, p. 26).

Figura 6 - Blocos de Controle de Políticas Públicas



Fonte: TCU, 2020, p. 28

a) Bloco 1 - Diagnóstico do Problema e Formação da Agenda

De acordo com TCU (2020, p. 30) “o problema público pode ser definido como a diferença entre a situação existente (realidade) e a situação desejada. Para ser considerado um problema público é necessário que ele esteja identificado e delimitado, que a sociedade o reconheça como tal e que seja possível tratá-lo”.

Na formulação da política pública, o diagnóstico do problema é o primeiro passo, cuja atividade envolve a identificação do problema, assim como a sua caracterização a partir de elementos, tais como suas causas, efeitos e evidências. (TCU, 2020, p.30).

Após o diagnóstico, os problemas públicos reconhecidos como prioritários e de maior relevância devem ser priorizados e passam a constituir a agenda governamental. (TCU, 2020, p.30).

A análise do diagnóstico do problema e da formação da agenda, sob a perspectiva do controle de política pública, consiste em verificar: **se os problemas públicos tratados pela política estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva; e se o processo de inclusão dos problemas na agenda oficial do governo foi transparente.** (TCU, 2020, p.33). (Grifou-se).

Segundo Wu, et al. (2014, p. 31) a formação da agenda é caracterizada pelos seguintes aspectos, é um processo que não é linear; é político e, ao mesmo tempo, técnico; ocorre dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais.

A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação do que constitui o 'problema', que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver. (WU, et al., 2014, p. 29)

As questões a serem verificadas quanto aos problemas são apontadas pelo TCU (2020, p. 35) como:

Quadro 5 - Bloco 1 - Diagnóstico do Problema

Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?	Os problemas públicos tratados pela política estão identificados e evidenciados?
	As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
	A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?

Fonte: TCU, 2020, p. 35.

Quanto à formação da agenda:

Quadro 6 - Bloco 1 - Formação da Agenda

2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?	Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?
	Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?

Fonte: TCU, 2020, p. 35.

b) Bloco 2 – Análise de alternativas e tomada de decisões

Uma vez definida as prioridades na agenda de governo, busca-se as alternativas de tratamento do problema. Esta etapa deve considerar que “antes de envidar esforços na implementação de uma nova política pública, é importante identificar, analisar e comparar alternativas (existentes ou potencial) de tratamento do problema, incluindo a opção de não intervenção (contrafactual)”. (TCU, 2020, p.38).

A verificação da análise de alternativas, sob a perspectiva do controle de política pública, consiste em checar se houve um processo consistente em que foi avaliado se a alternativa escolhida é capaz de solucionar o problema ao menor custo possível, ou seja, se há evidências de que a ação planejada tem a capacidade de gerar os impactos necessários e se é a que possui a melhor relação custo-benefício e custo-efetividade. (TCU, 2020, p. 44).

O processo de tomada de decisão, ocorre, por conseguinte, após a avaliação das alternativas. A análise do processo de tomada de decisão, na perspectiva do controle, consiste em verificar se esse processo “foi motivado, transparente, participativo e *accountable*”. (TCU, 2020, p. 44).

[...] deve levar em conta as ferramentas alternativas possíveis, que sejam mais apropriadas no ataque à fonte do problema, compatíveis com as condições e o contexto específico do setor público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível. Trata-se de desenhar políticas que sejam efetivas e eficientes, mas que, também, tenham legitimidade social. (BRASIL, 2018, p. 71)

As questões a serem verificadas apontadas pelo TCU (2020, p. 35), quanto à análise das alternativas são:

Quadro 7 - Bloco 2 - Análise de alternativas

A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?	A lógica de intervenção da política pública foi desenhada com base em evidências?
	A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?
	A política contribuiu para a resolução do problema público?
	A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?

Fonte: TCU, 2020, p. 45.

E quanto à tomada de decisão:

Quadro 8 - Bloco 2 - Tomada de Decisões

O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?	Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política estão objetivamente explicitados?
	O processo de formulação e escolha da política foi participativo?
	Os agentes responsáveis pela formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política estão claramente identificados?
	Possíveis conflitos de interesse dos participantes da formulação e do processo decisório para escolha da política pública foram gerenciados?

Fonte: TCU, 2020, p. 45.

c) Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública

Trata-se do planejamento da política pública para que ela possa ser colocada em prática, a qual deve ser institucionalizada em ato normativo apropriado, devendo ser

verificado se apresenta objetivos claros, os quais devem apresentar as seguintes características, ser específico, mensurável, apropriado, realista e ter prazo determinado, bem como a identificação do público-alvo. Portanto, para o desenho da política deve-se observar os seguintes aspectos:

[...] os objetivos, ações e atividades da política devem estar alinhados e devem se reforçar mutuamente, por meio de um plano de implementação da política. Deve-se observar também se foram definidos, no plano de implementação da política, os recursos (financeiros, humanos e materiais) necessários ao funcionamento da política. (TCU, 2020, p. 63).

O TCU (2020, p. 53) aponta que o desenho da política deve ser orientado para avaliação, por meio de indicadores, com metas objetivas de entrega de produtos e alcance de resultados. É recomendável que seja estabelecida uma frequência, ou marcos temporais de verificação do desempenho da política, que possam auxiliar o acompanhamento durante a execução da política. Nesse sentido, “é fundamental verificar se a política pública foi bem desenhada para atingir objetivos claros, mensuráveis por meio de indicadores objetivos associados a suas respectivas metas de entrega de produtos e de alcance de resultado”.

“A análise do desenho da política, sob a perspectiva do controle de políticas públicas, consiste em verificar se a política pública está definida e institucionalizada”. (TCU, 2020, p. 52). As questões a serem verificadas quanto ao desenho e institucionalização da política pública, de acordo com TCU (2020, p. 54) são:

Quadro 9 – Bloco 3 - Desenho e institucionalização da política pública

A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?	A política pública está oficializada em ato normativo?
	A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?
	A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?
	A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos?
	A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?
	A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
	A política tem uma linha de base estabelecida?
	A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?
	O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

Fonte: TCU, 2020, p. 54.

d) Bloco 4 - Estruturação da governança e gestão

A estruturação de governança e gestão refere-se:

à definição dos arranjos institucionais e à elaboração da estratégia de implementação da política pública. Envolve a definição dos sistemas de governança, de monitoramento e avaliação e dos processos e operações necessários ao funcionamento da política pública. Envolve ainda a elaboração de plano de implementação da política, que contempla a definição dos meios necessários para efetivação das ações propostas com vistas ao atingimento das metas e alcance dos objetivos da política pública. (TCU, 2020, p. 57).

Essa análise deve-se avaliar se “as estruturas de governança e gestão e os planos necessários à implementação da política pública estão definidos e adequadamente institucionalizados”. (TCU, 2020, p. 63).

Busca-se analisar “se os papéis, competências e responsabilidades das partes envolvidas na política pública estão claramente definidos”, e se há uma matriz de responsabilidades, prestação de contas e se o sistema de monitoramento e avaliação está definido. (TCU, 2020, p. 63).

As questões a serem verificadas quanto à estruturação da governança e gestão, de acordo com TCU (2020, p. 54) são:

Quadro 10 – Bloco 4 - Estruturação da governança e gestão

As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?	As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?
	Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
	As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?
	As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?
O plano de implementação da política pública está institucionalizado?	As estruturas de accountability estão institucionalizadas?
	O escopo da política é gerenciado?
	Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?
	Os custos da política são gerenciados?
	Os prazos de implementação da política são gerenciados?
	Os riscos e controles internos da política são gerenciados?
A qualidade da implementação da política é gerenciada?	
O desempenho da política é acompanhado?	

Fonte: TCU, 2020, p. 66.

e) Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros

Como destacado pelo TCU (2020, p. 71) “um dos aspectos fundamentais para o êxito de uma política pública é a adequada alocação de recursos para seu financiamento”. E ainda, “a realização de despesas públicas somente pode ser realizada pela via orçamentária, atendendo aos princípios orçamentários constitucionais da universalidade e do orçamento bruto”, bem como observar as regras fiscais, tais quais as constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei Federal nº 4.320/1964.

Além disso as despesas públicas devem se relacionar às questões de planejamento, financiamento e sustentabilidade dos programas, e equilíbrio das finanças públicas (TCU, 2020, p. 73).

[...] os processos de alocação e gestão dos recursos orçamentários e financeiros ocorrem ao longo de todo o ciclo de vida da política pública, iniciando desde as análises de viabilidade conduzidas *ex ante* até a avaliação da eficiência da intervenção governamental, perpassando os processos de planejamento, implementação e monitoramento. Do bom planejamento e da adequada gestão dos recursos depende o êxito de toda política pública. (TCU, 2020, p. 73).

Sob a perspectiva do controle, a análise da alocação e gestão dos recursos “consiste em verificar se a intervenção governamental recebe e gerencia seu financiamento de forma apropriada, tornando viável sua implementação ao longo de todo seu ciclo de vida”. (TCU, 2020, p. 77).

As questões a serem verificadas, de acordo com TCU (2020, p. 79) são:

Quadro 11 - Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros

<p>As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?</p>	<p>As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?</p> <hr/> <p>As fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF?</p> <hr/> <p>As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para medidas que gerem renúncias de receitas?</p> <hr/> <p>O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?</p> <hr/> <p>As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e demais instrumentos de planejamento correlacionados?</p> <hr/> <p>Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?</p> <hr/> <p>A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?</p> <hr/> <p>A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?</p> <hr/> <p>A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?</p>
---	--

Fonte: TCU, 2020, p. 79.

f) Bloco 6 – Operação e monitoramento

De acordo com TCU (2020, p. 83) operação refere-se “ao lapso temporal no qual um conjunto de intervenções são postos em prática com vistas ao tratamento de problemas públicos”.

Os processos e operações dizem respeito ao conjunto de atividades transitória ou permanentes, desempenhadas por atores públicos e privados as quais contribuem de forma direta e indireta para o tratamento do problema público. (TCU, 2020, p. 58).

Uma vez em operação, as políticas públicas precisam ser continuamente avaliadas (*avaliação in itinere*). É durante este período que se busca garantir (i) que as intervenções operem, de fato, conforme o planejado; (ii) que o desempenho destas seja eficiente e adequado – que entregue produtos e serviços de qualidade ao menor custo possível –; e (iii) que os objetivos das intervenções públicas sejam alcançados (eficácia). (TCU, 2020, p. 83).

O monitoramento, “por sua vez, consiste no conjunto de estruturas, processos, tecnologias e recursos desenhados e operacionalizados por atores públicos e/ou privados os quais são responsáveis por apresentar evidências quantificáveis do problema; de sua evolução, frente às intervenções; e de seus resultados e impactos ao longo do tempo”. (TCU, 2020, p. 58).

Sob a perspectiva do controle busca-se:

Verificar se a política pública opera de forma consistente, em conformidade com o que foi definido durante sua estruturação; se seu desempenho é satisfatório, em termos de eficiência e alcance de objetivos de curto prazo; bem como se há problemas de formulação e/ou implementação que precisam ser tempestivamente tratados. (TCU, 2020, p. 92).

As questões de verificação, de acordo com TCU (2020, p. 95), são:

Quadro 12 – Bloco 6 - Operação e Monitoramento

O desempenho operacional da política pública é satisfatório?	Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?
	A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública apresenta desempenho satisfatório?
	Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos?
	Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?
	Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?

Fonte: TCU, 2020, p. 95.

g) Bloco 7 – Avaliação da Política Pública

A avaliação da política pública pode se dar de três formas, sendo elas, *ex ante*, ou diagnósticas, *in itinere* e *ex post*. (TCU, 2020).

As **avaliações ex ante, ou diagnósticas**, contribuem para o dimensionamento de demandas públicas; identificação de problemas sociais e públicos potenciais; bem como para legitimação da entrada de novos temas na agenda governamental e subsídio ao desenho de intervenções públicas. [...]

As **avaliações in itinere, ou de implementação, contribuem para a gestão problemas e riscos** críticos, a otimização de operações e de custos associados, o aumento da qualidade de serviços e produtos ofertados, bem como para o aprimoramento da política pública. [...]

As **avaliações ex post**, por sua vez, são instrumentos importantes para medição dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isto, trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública. (TCU, 2020, p. 97).

Sob a perspectiva do controle, a avaliação de política pública, “consiste em verificar se foram realizadas avaliações e se os resultados destas demonstram o valor público da política e orientam os decisores acerca da necessidade se sua continuidade, otimização ou extinção”. (TCU, 2020, p. 106).

As questões de verificação, de acordo com TCU (2020, p. 107), são:

Quadro 13 – Bloco 7 - Avaliação da Política Pública

Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?	A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais?
	A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso?
	Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados?
	A política produziu os resultados esperados?
	Os efeitos da ação governamental são sustentáveis?

Fonte: TCU, 2020, p. 107.

O próximo tópico destina-se ao desenvolvimento da proposta avaliativa voltada ao controle e acompanhamento dos PMAS, considerando-se os blocos de controle aqui apresentados.

6. Desenvolvimento da Proposta Avaliativa

Neste tópico são apresentados os aspectos conceituais e estruturais da proposta avaliativa, considerando-se a legalidade dos elementos que compõem o PMAS, e os blocos de controle, tidos no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020).

6.1. Aspectos Legais dos Elementos que compõem o PMAS

Para desenvolver uma proposta que visa avaliar os PMAS é preciso, inicialmente, identificar quais os elementos que o constituem. Para isso considerou-se a base legal de sua formação, em que se tem como objetivo verificar se os requisitos legais, com base nos artigos 18 e 22 da NOB-SUAS/2012, constam no Plano Municipal de Assistência Social. Sob esta ótica é preciso que o PMAS apresente as informações mínimas estabelecidas no artigo 18.

Além dessas informações, o artigo 22 estabelece que os Planos de Assistência Social devem observar, as deliberações das conferências de assistência social; as metas nacionais e estaduais pactuadas; as ações articuladas e intersetoriais e as ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS.

Considerando os aspectos da legalidade, quanto aos artigos 18 e 22 da NOB-SUAS-2012, é possível, portanto, identificar os elementos estruturantes do PMAS, quais sejam:

- a) Vigilância Socioassistencial e Diagnóstico Socioterritorial
- b) Objetivos gerais e específicos
- c) Diretrizes e prioridades deliberadas
- d) Metas Estabelecidas
- e) Ações e estratégias correspondentes para sua implementação
- f) Resultados e impactos esperados
- g) Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários
- h) Mecanismos e fontes de financiamento
- i) Cobertura da rede prestadores de serviços
- j) Indicadores de monitoramento e avaliação
- k) Espaço temporal de execução

Esses elementos são a seguir explicados.

a) Vigilância Socioassistencial e Diagnóstico Socioterritorial: O Plano Municipal de Assistência Social apresenta o diagnóstico socioterritorial?

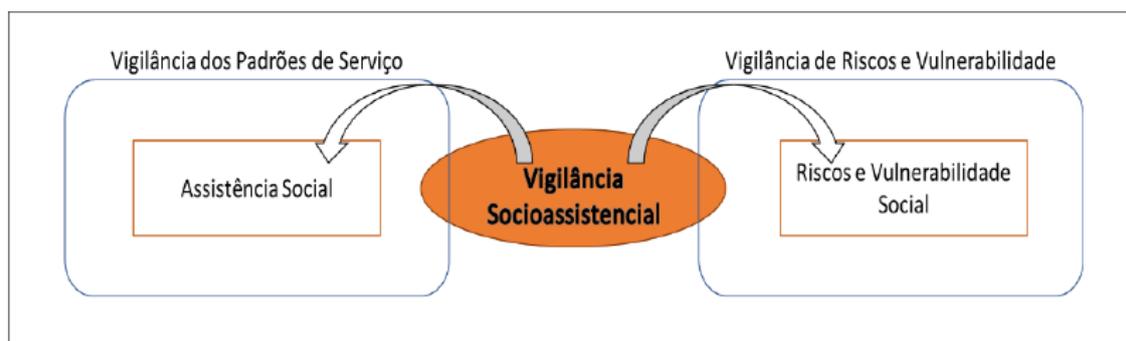
De acordo com o PNAS e a LOAS (Brasil, 2008, p. 93) a vigilância socioassistencial “consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”. Algumas funções foram definidas por esses institutos, dentre as quais destacam-se:

- A produção e sistematização de informações, para a construção de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social;
- Identificação de pessoas com capacidade pessoal reduzida, com deficiência ou em abandono e incidência de formas de exploração, violência, maus tratos e ameaças;
- Vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social, em especial os de atendimento e acolhimento às pessoas em situação de vulnerabilidade.

A sua definição está inserida na NOB-SUAS/2012, no artigo 87, o qual estabelece:

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:
I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

Conforme observado por Lima e Mendes (2015, p. 117), a vigilância socioassistencial pode ser dividida em dois eixos, sendo eles, i) vigilância de riscos e vulnerabilidade e ii) vigilância dos padrões de serviços. “A Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades tem como seu foco de pesquisa e objetivo os elementos abordados pelo inciso I do artigo 87º, [...]. Já a Vigilância dos Padrões de Serviço objetiva estudar os elementos do inciso II. A figura 7 – Eixos da Vigilância Socioassistencial, demonstra essa divisão.

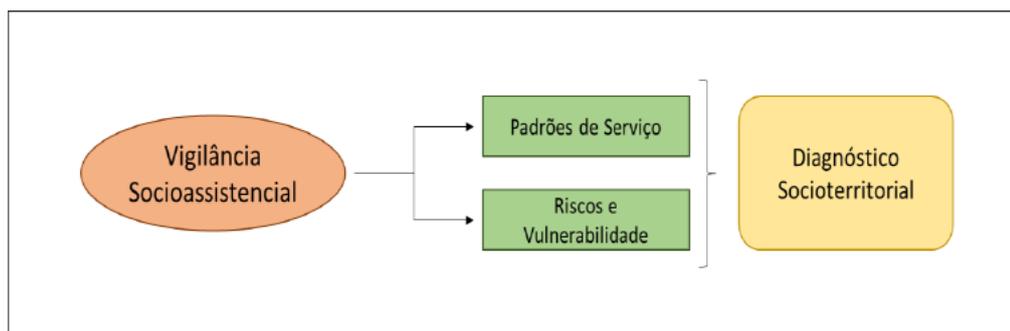
Figura 7 - Eixos da Vigilância Socioassistencial

Fonte: Lima e Mendes, 2015, p. 117.

A Vigilância Socioassistencial é, portanto, uma área da gestão do SUAS, cuja finalidade é a elaboração e a sistematização de informações por territórios sobre as situações de vulnerabilidade e risco. “Esta área trabalha por meio do fornecimento de dados, fatores e pesquisas que contribuem para a concretização do caráter preventivo e antecipador da política de assistência social, assim como para o diagnóstico dos riscos e das vulnerabilidades sociais nos territórios”. (CAETANO, GUIMARÃES; FIOROTTI, 2021).

“O amadurecimento da capacidade de gestão da Assistência Social, como política pública setorial que compete garantir ou mediar o acesso aos direitos sociais específicos, vai ao encontro da implantação da vigilância socioassistencial. Nesse contexto, a produção, análise e utilização de informações ganham relevância, porque qualificam a intervenção dos agentes públicos de forma a alcançar resultados de acordo com as expectativas da população. (ZIKAN; TAVARES; SILVA, 2019, P. 81).

Conforme destacam Lima e Mendes (2015) é por meio da Vigilância Socioassistencial que são realizados os diagnósticos socioterritorial, com o apontamento dos riscos e vulnerabilidades desses territórios e população alvo, além de identificar a realidade da oferta e a qualidade dos serviços de assistência social, servindo como instrumento de informação aos gestores. (LIMA e MENDES, 2015, p. 118).

Figura 8 - Relação da Vigilância Socioassistencial e do Diagnóstico Socioterritorial

Fonte: Lima e Mendes, 2015, p. 117.

A elaboração do diagnóstico socioterritorial é a primeira etapa do PMAS, pois é a partir dele que se tem o conhecimento das possíveis transformações da realidade social, a qual se planeja intervir. As mudanças dessa realidade devem ser consideradas, de modo a se reconhecer as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais dos territórios, assim como as potencialidades, vulnerabilidades e riscos sociais relacionados. (Governo do Estado de Minas Gerais, 2021).

A elaboração de diagnósticos socioterritoriais são instrumentos capazes de prover o amplo reconhecimento das realidades locais, tornando o desenho, a elaboração e própria avaliação das políticas públicas mais adequadas, e portanto, mais condizentes com os lugares onde se pretende implantá-las, ou mesmo na capacidade de avaliação das políticas já implementadas. (LAISNER e PAVARINA, 2013, p. 4)

[...] o diagnóstico socioterritorial se constitui em um instrumento que permite a consolidação de um trabalho que inclui não só a identificação das necessidades, a detecção dos problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como dos recursos e das potencialidades locais que constituem reais oportunidades de intervenção na construção do desenvolvimento. (LAISNER e PAVARINA, 2013, p. 7)

É, portanto, “uma etapa crítica e decisiva para todo o ciclo de planejamento, São os resultados e as constatações obtidas no processo de diagnóstico que conduzem às decisões que irão orientar a elaboração e o desenvolvimento do plano. Trata-se de um processo organizado de interpretação da realidade social”. (PEROTTI, 2021, p. 3).

O diagnóstico socioterritorial pode ser tido como um produto da gestão e como processo, ao coproduzir conhecimentos por diferentes agentes da Administração Pública, trabalhadores e beneficiários da política pública. Tem como objetivo possibilitar que gestores e operadores da política de assistência social conheçam a realidade social de sua área de atuação e possam identificar quais fatores contribuem para que a

situação de vulnerabilidade ocorra e suas possibilidades para o seu enfrentamento (NASCIMENTO, 2019; SOUTO MAIOR, 2018).

Conforme aponta Nascimento (2019) esse instrumento é capaz de tornar as políticas públicas mais harmônicas com as demandas da realidade local. Mas a autora observa que há dificuldades para sua concretização, em especial em âmbito municipal, tendo-se, ainda, uma desarticulação com a esfera Estadual. Para Nascimento (2019, p. 7) o diagnóstico socioterritorial “deveria analisar as dinâmicas dos territórios de intervenção da política pública, seus alcances e déficits na provisão de respostas aos cidadãos e isso implica na necessária superação de sua abordagem exclusivamente tecnicista”.

[...] o diagnóstico socioterritorial precisa ser bem entendido no seu conceito, nos seus objetivos e na sua estrutura para que consiga fornecer as bases para uma política pública mais eficiente. A partir disso, entende-se o diagnóstico socioterritorial como a análise interpretativa de uma determinada realidade social, que possibilita conhecer as necessidades e demandas desse território e de seus cidadãos; isto é, o diagnóstico busca compilar as particularidades do território, suas características e as dimensões da vulnerabilidade e risco social dessas famílias. Ainda deve abarcar também as potencialidades do lugar para que essas possam ser aproveitadas e incentivadas. (LIMA e MENDES, 2015, p. 120)

A construção do diagnóstico socioterritorial é orientada pelos artigos 20 e 21 da NOB-SUAS/2012 que assim determinam:

Art. 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo.

Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

Art. 21. A realização de diagnóstico socioterritorial requer:

I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas;

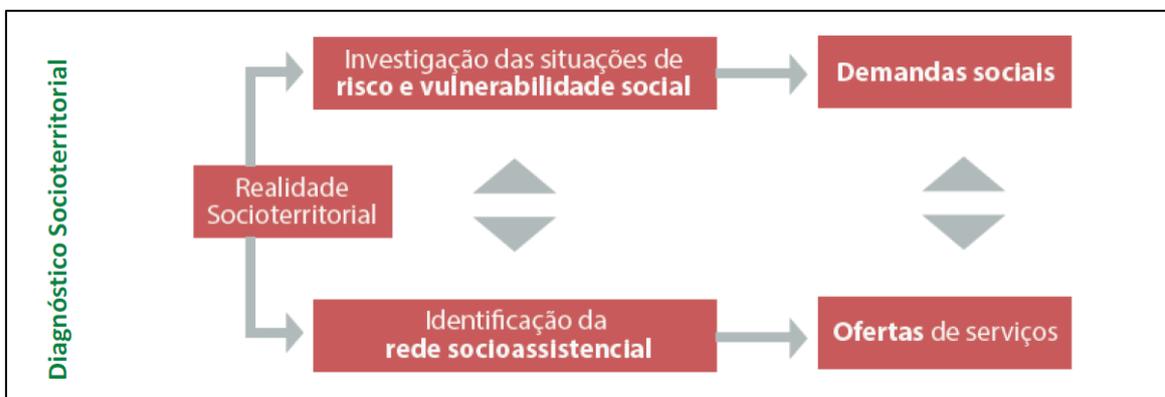
II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;

III - reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social.

IV - utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações.

A leitura da localidade para conhecimento da realidade social, assim como da dinâmica de investigação e identificação da rede de atendimento é demonstrada na figura 9 – Diagnóstico Socioterritorial.

Figura 9 - Diagnóstico Socioterritorial



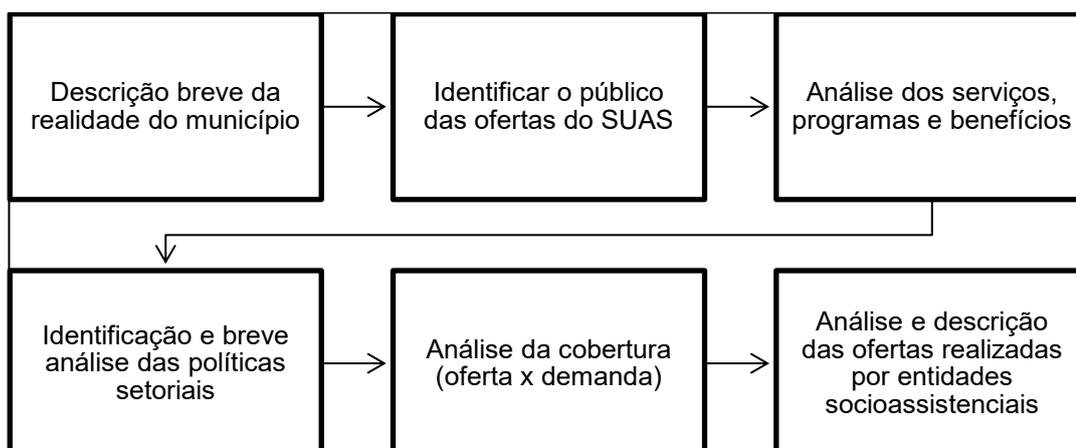
Fonte: Elaboração CEGOV (2015), apud (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021, p. 12).

Conforme destacado por Nascimento (2019, p. 6) “é preciso ressaltar que a construção de um diagnóstico socioterritorial é um processo, e é preciso envolver todos os agentes públicos que atuam em um determinado território além da participação das famílias potencialmente beneficiárias dessas políticas e a utilização de metodologias participativas na construção do diagnóstico é uma ótima estratégia”.

O diagnóstico socioterritorial pode contribuir junto à gestão das políticas públicas enquanto gerador de processos coletivos de produção de conhecimento sobre as particularidades dos territórios onde estão os equipamentos públicos para atendimento da população. A construção do diagnóstico deve envolver uma estratégia de incorporação do próprio diagnóstico como ferramenta de trabalho e com envolvimento das diversas políticas, seus agentes públicos e gestores, durante o processo de construção do diagnóstico, potencializa o próprio uso posterior do mesmo por aqueles que participaram dessa construção. (NASCIMENTO, 2019, p. 7).

Para a realização do diagnóstico é preciso observar as seguintes informações: (i) caracterização da gestão do SUAS municipal; (ii) informações do município: dados populacionais, infraestrutura urbana, aspectos econômicos e do mercado de trabalho; (iii) políticas setoriais: segurança alimentar, saúde, educação, formas de inclusão ao mercado de trabalho, tais como economia solidária, qualificação profissional, etc., e (iv) situações de vulnerabilidade e risco social. (Governo do Estado de Minas Gerais, 2021).

As etapas para a realização do diagnóstico socioterritorial são:

Figura 10 - Etapas do Diagnóstico Socioterritorial

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2021.

Os dados levantados, organizados e analisados no diagnóstico oferecem aos atores que planejam a possibilidade de combinar em suas análises, os aspectos estruturais e conjunturais que determinam e influenciam as condições de vida da população em dado território. São estas constatações que irão subsidiar as decisões e prioridades elencadas no Plano de Assistência Social. (PEROTTI, 2021, p. 3).

Perotti (2021, p. 9) apresenta uma sugestão de modelo para a estruturação de dados do diagnóstico socioterritorial, sendo ele:

Quadro 14 - Modelo para a estruturação de dados do diagnóstico socioterritorial

1) Contexto	Condições gerais de desenvolvimento econômico e social dos municípios, microrregiões e estados. Devem abordar de forma sintética as informações essenciais das seguintes áreas: demografia, educação, saúde, trabalho, infraestrutura urbana, economia e meio ambiente. Devem ocupar até 25% do documento produzido.
2) Caracterização da demanda potencial para os Serviços e Benefícios da Assistência Social	Apresentar uma referência numérica que possa expressar a demanda potencial, ou como dimensionamento do público alvo, para cada um dos serviços e benefícios do SUAS em um dado território. Devem considerar todos os Serviços Socioassistenciais Tipificados, os Benefícios Eventuais, o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o benefício pago por meio do Programa Bolsa Família.
3) Estrutura de oferta dos Serviços e Benefícios da Assistência Social	Apresentar, por meio de dados quantitativos, informações sobre: <ul style="list-style-type: none"> • existência, ou não, de oferta de cada um dos serviços tipificados e benefícios do SUAS em um dado território, • caracterização do volume de oferta e/ou da capacidade instalada, • quando possível, incluir indicadores relativos à qualidade da oferta instalada, • existência e volume de financiamento federal para os referidos serviços e benefícios.

4) Estrutura de oferta das demais políticas públicas, exclusivamente no que se refere aos pontos de contato e de complementariedade entre estas e a Assistência Social.	Apresentar, por meio de dados numéricos e de dados categóricos, informações sobre: <ul style="list-style-type: none"> • a existência, ou não, de outras ofertas que, embora não integrem as ações de assistência social, constituem “retaguardas” ou pontos de apoio indispensáveis à dimensão intersetorial da atenção aos usuários da política de assistência. • se destacam estruturas de ofertas, relacionadas à Justiça, aos serviços de saúde mental, Equipes/Unidades de Saúde da Família, Programas de Educação em horário integral, etc.
5) Indicadores que correlacionem demanda e oferta, segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos.	Apresentar indicadores que permitam analisar, direta ou indiretamente, a cobertura dos serviços e benefícios em um determinado território.

Fonte: Perotti, 2021, p. 9.

Conhecer para intervir; intervir de forma mais apropriada e avaliar mais adequadamente seus resultados. Estes são os principais benefícios da utilização de diagnósticos sociais para o campo das políticas públicas, sobretudo, àqueles que se apresentam sob uma perspectiva mais ampla que buscam, não somente descrever a realidade dada de certa localidade, mas também suas possibilidades em termos de desenvolvimento local. É imprescindível que estes diagnósticos sejam territorializados para que se conheça efetivamente a realidade local a qual se busca intervir, nas suas especificidades, assim como nas suas potencialidades. (LAISNER e PAVARINA, 2013, p. 1)

b) Objetivos gerais e específicos: Os objetivos gerais e específicos foram definidos?

O objetivo da ação pública é atender a demanda envolvida no problema identificado, de modo a maximizar os resultados ou benefícios sociais. “O processo de decisão sobre a finalidade da ação envolve maior complexidade quanto maior a multiplicidade de objetivos envolvidos”. (BRASIL, 2018, p. 72).

A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. Muitas vezes esta última reconhece os efeitos, mas é incapaz de definir e atingir a causa do problema. Essa distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma boa definição dos objetivos da política. (BRASIL, 2018, p. 72)

Os objetivos, portanto, “devem ser capazes de expressar as mudanças que se desejam produzir e declaram para a sociedade quais as intenções dos gestores públicos em relação àquela política ou ação”. (PEROTTI, 2021, p.10).

De acordo com o Governo do Estado do Ceará (2021, p. 13) os objetivos devem ser elaborados de forma clara e permitir que se visualizem os resultados que se espera para o período, constituem as intenções dos gestores, as quais devem ser construídas a partir de levantamento das necessidades identificadas pelos atores da política pública, ou seja, pelo diagnóstico socioterritorial.

Importa observar que:

A definição de objetivo ou objetivos da política formulada envolve, ainda, a previsão ou estimativa do tempo de sua implantação e de duração dos seus efeitos ou impactos. Isso repercute nos resultados, metas e objetivos parciais (curto e médio prazos) e finais (longo prazo), que serão, também, fontes de avaliação ex post. (BRASIL, 2018, p. 73)

Atualmente, a lógica de não expressar os objetivos em termos de resultados de uma política pública, para evitar o comprometimento com o seu alcance, não é mais viável e aceitável. A diretriz da atuação governamental tem sido cada vez mais pautada pelos instrumentos de accountability (prestação de contas), de transparência, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas. Note-se que, independentemente da análise de mérito da política, a definição clara e prévia de objetivos permite de antemão estabelecer alguns parâmetros para uma avaliação posterior de seus resultados. (BRASIL, 2018, p. 73)

Seguindo a orientação de Perotti (2021, p. 11) o objetivo geral especifica o benefício que se pretende atingir, devendo ser realisticamente alcançável. Suas principais características, na elaboração do PMAS, são, (i) apresentar de forma abrangente o que se pretende alcançar com o plano; (ii) servir como objetivo de orientação; (iii) evidenciar o propósito maior; (iv) revelar os impactos desejados; (v) declarar sobre a situação maior para a qual política contribui; (vi) deve ser minimamente alcançável e mensurável; e (vi) pode ser qualificado como 'objetivo superior'.

Quanto aos objetivos específicos, Perotti (2021, p. 11) destaca que eles devem, (i) especificar os focos prioritários do plano; (ii) o que se espera realizar; (iii) expressar a nova situação a que se pretende alcançar; (iv) demonstrar o efeito direto junto ao público-alvo; (v) ser alcançável; (vi) ser mensurável qualitativamente e quantitativamente, por meio de indicadores; (vii) refletir a perspectiva de solução dos problemas identificados pelo diagnóstico. Importa destacar que:

Os objetivos, métodos de ação e resultados previstos pelos serviços e benefícios devem estar coerentes entre si e no objetivo geral do Plano, garantindo sua continuidade e permanência, concretizando efetivamente o trânsito da prática tradicional da assistência social para uma política com novas bases de legitimidade social considerando o Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2008, p. 55).

O Governo do Estado de Minas Gerais (2021b) sugere “explicitar os objetivos gerais da gestão do SUAS municipal e de cada uma das ofertas socioassistenciais juntamente com seus respectivos objetivos específicos, ações estratégicas e metas correspondentes”, de modo a facilitar o acompanhamento e monitoramento. Pode-se utilizar a matriz que segue.

Gestão do SUAS Municipal				
Objetivo:				
Objetivos Específicos	Metas	Prazo	Ações Estratégicas	Indicadores de Monitoramento

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2021b.

c) Metas Estabelecidas: As metas foram estabelecidas?

A partir da definição dos critérios de ações e estimados os indicadores do público-alvo, a metas e os resultados esperados devem ser apresentadas. “Isso mostra que a política está sendo planejada e quais são os compromissos assumidos”. (BRASIL, 2018, p. 80)

O Governo do Estado do Ceará (2021, p. 13) define as metas do PMAS como sendo os “desdobramentos quantificados dos objetivos, ou seja, uma meta é um objetivo acompanhado da dimensão quantitativa e de referência temporal e territorial”.

A definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do desenho da política. Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações ex post.

Essa relação entre o previsto e o realizado promove uma ligação entre o desenho e a implantação da política, e a sua avaliação final (ex post) do cumprimento dos objetivos esperados, baseado nas metas iniciais. Esse confronto entre o previsto e o realizado serviria não somente para observar a eficácia, a efetividade e a eficiência da ação pública, mas, também, para redesenhar ou redefinir os parâmetros do desenho político original, em torno de seus elementos característicos originais (atores, objetivos, público-alvo e instrumentos). (BRASIL, 2018, P. 80)

Conforme apontado por Perotti (2021, p. 15) o uso de matrizes pode contribuir para organizar e apresentar os elementos do PMAS, seus argumentos e propostas. Como no exemplo:

Objetivo Específico	Ação Estratégica	Meta	Unidade	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4

Fonte: Adaptado de Perotti, 2021.

O artigo 32 da NOB-SUAS/2012 atribui responsabilidade aos Conselhos de Assistência Social para a deliberação do planejamento visando ao alcance das metas, bem como a sua publicização.

Art. 32. O planejamento para alcance das metas de aprimoramento do SUAS será realizado por meio de ferramenta informatizada, a ser disponibilizada pela União.

§1º Os conselhos de assistência social deliberarão acerca do planejamento para o alcance das metas.

§2º A resolução do respectivo conselho de assistência social referente à aprovação ou revisão do planejamento para alcance de metas deverá ser publicada em diário oficial ou jornal de grande circulação.

d) Diretrizes e prioridades deliberadas: As diretrizes e prioridades foram deliberadas e aprovadas pelo Conselho Gestor da política pública?

As diretrizes são orientações que norteiam as decisões e ações. Nesse sentido, o PMAS deve seguir entre outras as diretrizes estruturantes para a gestão do SUAS, expressas no artigo 5º da NOB-SUAS/2012:

Art. 5º São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS:

I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;

II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;

III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - matricialidade sociofamiliar;

V - territorialização;

VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;

VII - controle social e participação popular.

Além da gestão do SUAS as diretrizes e prioridades deliberadas devem observar as disposições contidas nos planos e pactos da assistência social. Deve-se considerar tanto o cenário externo, quanto o interno do município, com as devidas adaptações às necessidades e prioridades locais. (Governo do Estado de Minas Gerais, 2021).

O artigo 18 da NOB-SUAS/2012, § 1º estabelece que “a elaboração do Plano de Assistência Social é de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à

aprovação do conselho de assistência social”, trazendo dessa forma o controle social da política participativo nas deliberações. Chrispino (2016) observa que:

[...] a organização do Estado, quer pela motivação do Executivo, quer pela iniciativa do Legislativo, vem contemplando a participação do cidadão em várias esferas de governo e em inúmeros setores da ação governamental. Essa parceria é percebida principalmente na figura dos conselhos de participação. (CHRISPINO, 2016, p. 141).

O exercício e participação do controle social no planejamento e execução da política pública é garantido pela NOB-SUAS/2012, em seu artigo 114, a saber:

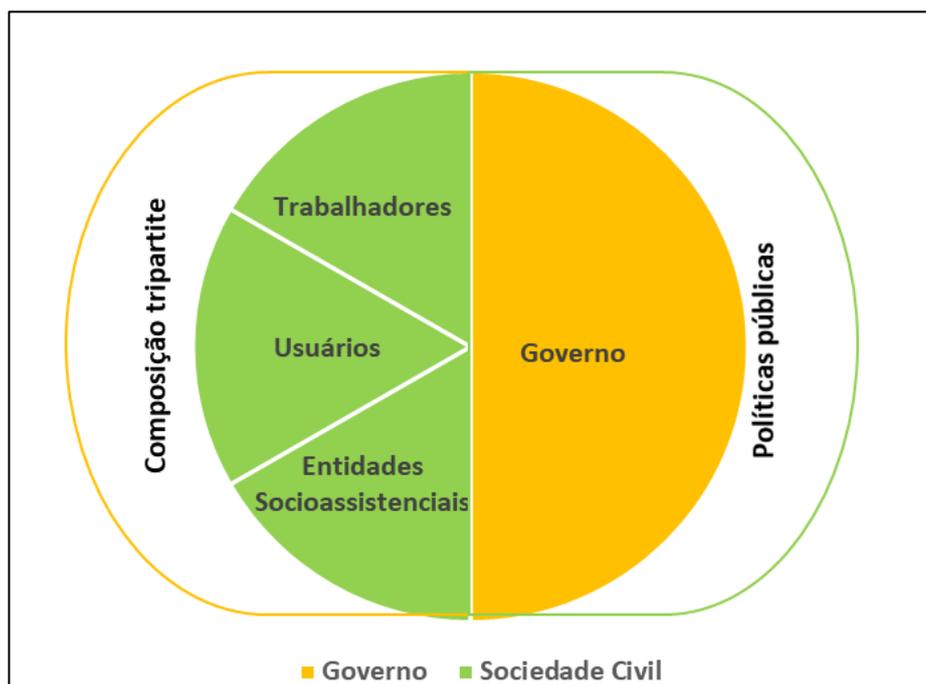
Art. 114. A participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo. (NOB-SUAS/2012)

Ainda segundo o autor (CHRISPINO, 2016), alguns conselhos possuem o caráter deliberativo, enquanto outros possuem função consultiva, mas em sua maioria tem a função fiscalizadora, devendo atentar para os objetivos da política pública e para os resultados obtidos, considerando os meios utilizados e os recursos despendidos.

No que tange aos conselhos municipais de assistência social, o Estado de Minas Gerais (2021a) observa que são instância de caráter permanente, deliberativo e paritário, o qual deve ser instituído por lei municipal, a qual deve estabelecer o número de conselheiros titulares e suplentes, o período de cada mandato dos conselheiros, a estruturação, dentre outros.

Art. 119. Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. (NOB-SUAS/2012)

A composição paritária e proporcional deve ser observada, a figura 11 - Composição do Conselho Municipal de Assistência Social, demonstra essa organização.

Figura 11 - Composição do Conselho Municipal de Assistência Social

Fonte: Estado de Minas Gerais, Desenvolvimento Social, 2021a, p. 7.

No processo de discussão e deliberação do [PMAS], os Conselhos podem colaborar, ainda, com propostas e sugestões com os objetivos de aperfeiçoá-lo. Diante dos desafios que a implementação do SUAS coloca, aprofunda-se a exigência de capacitação continuada dos conselheiros, que precisam adquirir conhecimentos e competências específicas para o seu acompanhamento e fiscalização (BRASIL, 2008, p. 38).

e) Ações e estratégias correspondentes para sua implementação: O Plano Municipal de Assistência Social apresenta as ações e estratégias correspondentes para a sua implementação?

As ações estratégicas devem ser elaboradas buscando o alcance dos objetivos definidos. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021, p. 14). Por isso a coerência de sua elaboração é importante. “Significa a ação material e concreta que será operacionalizada com a perspectiva de superação de problemas identificados pelo diagnóstico” (PEROTTI, 2021, p. 14).

A decisão e priorização de estratégias são passos importantes à exequibilidade e viabilidade das propostas de mudanças. Para tanto, é necessário que se tenha uma intencionalidade clara quanto à Assistência Social que se quer construir no território, articulada à política de seguridade social e aos sistemas estadual e nacional. É também relevante situar a Assistência Social na proposta de governo municipal e regional. O plano tem que ser pensado à luz desta dupla inserção. (BRASIL, 2008, p. 36).

Quanto mais conciso ou simples é o objetivo, menor é a necessidade de decomposição da estratégia de ação. O uso de indicadores apropriados torna o objetivo mensurável ou, pelo menos, qualificado, permitindo o maior entendimento dos resultados da ação pública por parte da sociedade. (BRASIL, 2018, p. 73)

Para a definição das ações e estratégias que serão adotadas é importante considerar a compatibilidade dos recursos financeiros e humanos, equipamentos, tempo disponível, metas, metodologias e técnicas atualizadas (BRASIL, 2008).

f) Resultados e impactos esperados: Plano Municipal de Assistência Social apresenta os resultados e impactos esperados?

A descrição dos resultados e impactos refere-se ao que se espera que aconteça como consequência a partir dos produtos entregues pela política.

Os resultados são as mudanças diretas alcançadas pelos beneficiários por meio da participação em uma política pública. Os impactos são as contribuições da política de assistência social para determinadas mudanças sociais. Esse componente indica os efeitos indiretos de uma política pública sobre a sociedade. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021, p. 15).

Os resultados da política pública e seu impacto na sociedade podem ter dois efeitos, o esperado e o inesperado.

Os '**efeitos esperados**' são aqueles observados em relação aos objetivos estabelecidos pela política. A avaliação é primordialmente baseada na mensuração dos efeitos esperados e assume que os objetivos da política que produz esses efeitos são formulados e podem ser analisados.

Os "**efeitos inesperados**" são aqueles que não eram pretendidos pelos objetivos estabelecidos. Eles podem ser 'positivos' ou 'negativos' (às vezes são chamados de 'efeitos perversos'). A avaliação deve levar em conta os efeitos inesperados de uma política de modo a ser completa e não limitada pelos seus objetivos estabelecidos. (NBASP 9020, IRB, 2020, p. 13).

Conforme apontado por Perotti (2021, p. 15) o uso de matrizes pode contribuir para organizar e apresentar os elementos do PMAS, seus argumentos e propostas. Como no exemplo:

Objetivo Específico	Ação Estratégica	Resultado	Impacto

Fonte: Adaptado de Perotti, 2021.

f) **Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários:** Os recursos materiais, humanos e financeiros necessários para a realização das ações são identificados no PMAS?

Os recursos materiais correspondem à rede socioassistencial e equipamentos. Os humanos se referem à quantidade e às capacidades dos profissionais que atuam na política pública, assim como os treinamentos e outras atividades que contribuam para a formação do capital intelectual. Já os recursos financeiros tratam das disponibilidades e necessidades para a execução do PMAS. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021).

g) **Mecanismos e fontes de financiamento:** Os mecanismos e fontes de financiamento foram identificados?

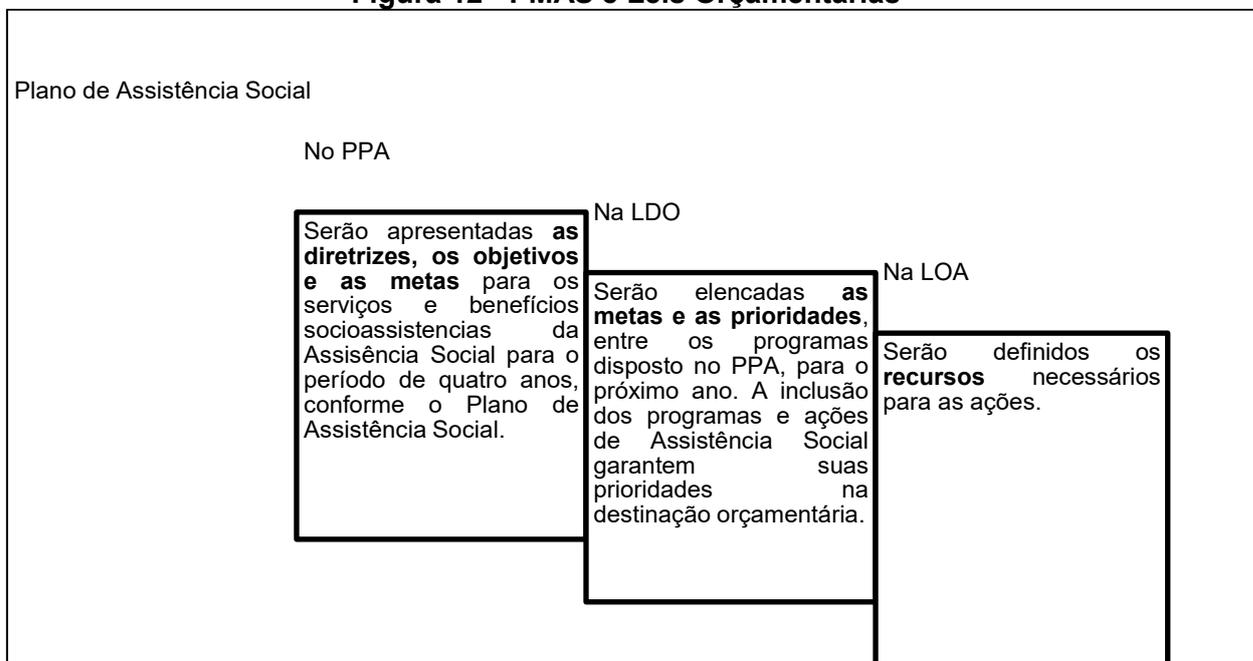
O PMAS deve trazer as informações dos recursos financeiros disponíveis e necessários para a execução das metas estabelecidas, os quais fazem parte da totalidade do Orçamento Municipal. Sendo o orçamento o instrumento mais relevante da gestão da administração pública. Nele estarão descritos e organizados os recursos financeiros do município, portanto, incluindo os destinados à Assistência Social. Por tal razão, o gestor da Assistência Social deve participar na elaboração do PPA e das demais leis orçamentárias, LDO e LOA, pois são nesses instrumentos que estarão definidas as metas de médio prazo para a política pública de Assistência Social. “Portanto, é imprescindível, elaborar o Plano Municipal de Assistência Social verificando se ele está em consonância com o Plano Plurianual (PPA) do município”. (LUCHESE, 2021b).

“É fundamental que ocorra a integração entre o planejamento das ações da assistência social (Plano Municipal de Assistência Social) e os instrumentos de planejamentos e orçamento de todo o governo, ou seja, o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)”. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021, p. 7).

A figura 12 – PMAS e Leis Orçamentárias, traz a relação do PMAS as peças orçamentárias, definido em quais instrumentos estão estabelecidas as diretrizes, os

objetivos e as metas, assim como as prioridades e os recursos necessários para a sua execução.

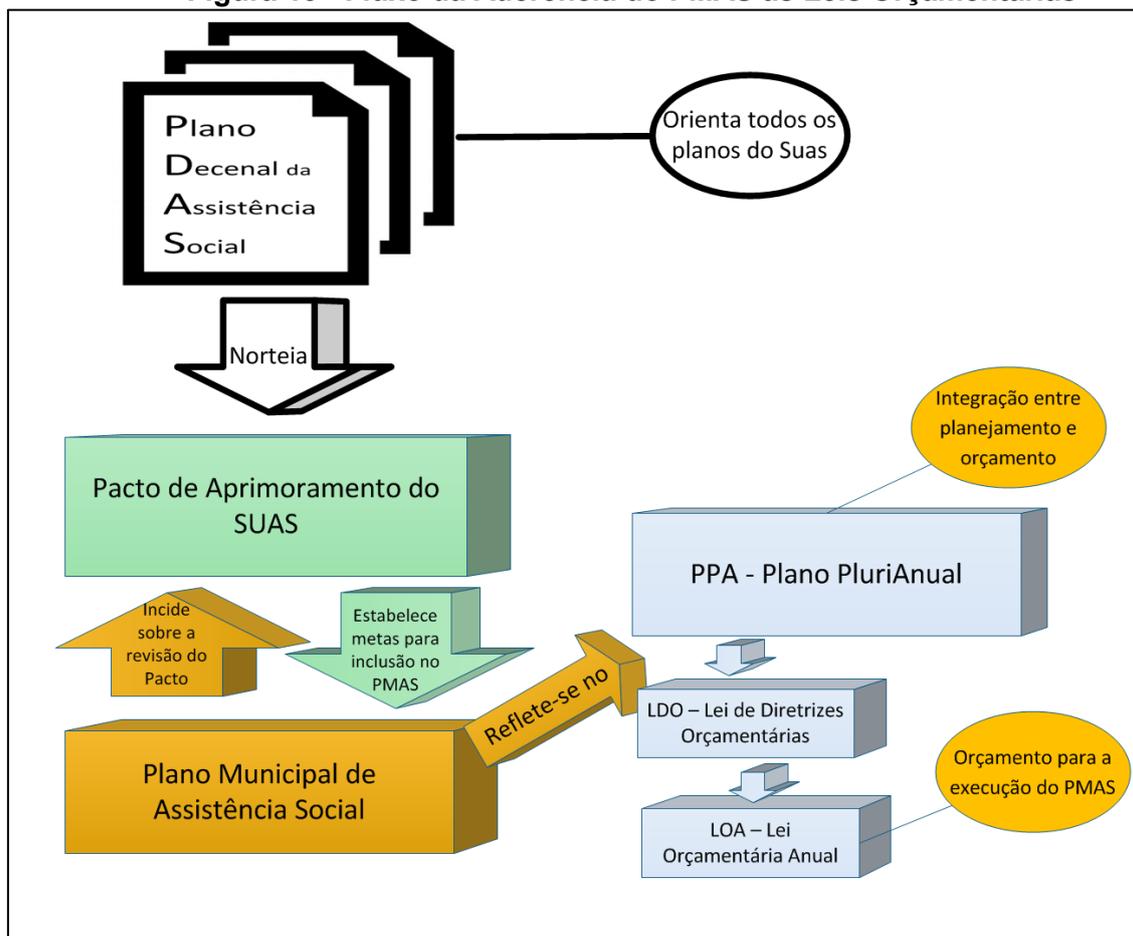
Figura 12 - PMAS e Leis Orçamentárias



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021, p. 8

A figura 13 – Fluxo da aderência do PMAS às leis orçamentárias, apresenta o processo dos planos de assistência social e como isso pode ser refletido nas leis orçamentárias, as quais irão garantir os recursos necessários para que a execução do PMAS ocorra.

Figura 13 - Fluxo da Aderência do PMAS às Leis Orçamentárias



Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2021b.

h) **Cobertura da rede prestadores de serviços:** O Plano Municipal de Assistência Social apresenta a cobertura da rede de prestadores de serviços?

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, em que se pressupõe a articulação dessas unidades na provisão de proteção social, para ofertarem e operarem benefícios, serviços, programas e projetos, sob a hierarquia dos níveis de complexidade da política de assistência social, sendo a básica, especial e alta. (BRASIL, 2008).

De acordo com o Governo do Estado do Ceará (2021), o PMAS deve prever estratégias de integração desses serviços no território, em que a malha de serviços deve ser analisada quanto à localização, natureza da atenção oferecida, cobertura e quadro profissional disponibilizado. Deve-se considerar, ainda, a rede assistencial das demais

políticas públicas no território, relevante para a análise da cobertura. Importa destacar que:

Os gestores precisam (re) organizar a rede socioassistencial de acordo com as diretrizes do Sistema único de Assistência Social, assim como os conselhos municipais, responsáveis pela inscrição das entidades e fiscalização dos serviços, programas e projetos, precisam redefinir critérios e parâmetros de qualidade das proteções e provisões, além do assessoramento aos usuários e à sua participação. (BRASIL, 2008, p. 54)

Além disso, como destacado em Brasil (2018, p. 85) “a capacidade de a ação pública atingir o público-alvo no território, dando cabo às fontes do problema, e alcançando resultados e metas compatíveis com os objetivos propostos, ao final da implantação da política, depende fortemente de quais os instrumentos disponíveis, sua capacidade de aplicação e de que forma eles serão utilizados na ação pública”.

O desenho adequado dos atores (agentes e instituições) envolvidos, na etapa anterior, é essencial na divisão de responsabilidade e de tarefas na implantação da política. Elementos restritivos envolvem as condições e os contextos particulares: disponibilidade de receitas, capacidade administrativa na execução, custo do serviço, entre outros fatores, afetando a efetividade dos instrumentos e comprometendo os resultados, as metas e os objetivos previstos. Brasil (2018, p. 85).

A descrição dos serviços, programas e benefícios assistenciais deve ter por base a matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais constante na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2021), a saber:

Quadro 15 - Matriz Padronizada para Fichas de Serviços Socioassistenciais

NOME DO SERVIÇO	Termos utilizados para denominar o serviço de modo a evidenciar sua principal função e os seus usuários.
DESCRIÇÃO	Conteúdo da oferta substantiva do serviço.
USUÁRIOS	Relação e detalhamento dos destinatários a quem se destinam as atenções. As situações identificadas em cada serviço constam de uma lista de vulnerabilidades e riscos contida nesse documento.
OBJETIVOS	Propósitos do serviço e os resultados que dele se esperam.
PROVISÕES	As ofertas do trabalho institucional, organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Organizados conforme cada serviço as provisões garantem determinadas aquisições aos cidadãos.
AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS	Trata dos compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram.

	Podem resultar em medidas da resolutividade e efetividade dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas e duradouras em sua condição de vida, na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania. As aquisições específicas de cada serviço estão organizadas segundo as seguranças sociais que devem garantir.
CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO	Procedência dos usuários e formas de encaminhamento.
UNIDADE	Equipamento recomendado para a realização do serviço socioassistencial.
PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	Horários e dias da semana abertos ao funcionamento para o público.
ABRANGÊNCIA	Referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço.
ARTICULAÇÃO EM REDE	Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial de assistência social e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais.
IMPACTO SOCIAL ESPERADO	Trata dos resultados e dos impactos esperados de cada serviço e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial. Projeta expectativas que vão além das aquisições dos sujeitos que utilizam os serviços e avançam na direção de mudanças positivas em relação a indicadores de vulnerabilidades e de riscos sociais.
REGULAMENTAÇÕES	Remissão a leis, decretos, normas técnicas e planos nacionais que regulam benefícios e serviços socioassistenciais e atenções a segmentos específicos que demandam a proteção social de assistência social.

Fonte: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2014, p. 9.

Além disso, como destacado por PEROTTI (2021, p. 20):

A rede de serviços deve ser explicitada e analisada quanto à sua localização, a natureza da atenção oferecida, a cobertura e o quadro profissional disponibilizado. A disposição por localidade deve ser confrontada com os dados territorializados de vulnerabilidade e riscos. Com essas informações, é possível identificar os territórios desassistidos ou com atenção insuficiente.

Além de informações sobre os serviços e programas da assistência social, é necessário conhecer a rede das demais políticas públicas existentes no território, assim como também os serviços das entidades da rede privada disponíveis para a população. O plano deve prever estratégias de articulação desta rede e de ação integrada nos territórios.

Assim, a partir da identificação dos problemas e das demandas, cabe relacionar o conjunto de serviços e benefícios que serão oferecidos pela assistência social e pelas demais políticas públicas que se relacionam. A rede prestadora de serviços deve ser mapeada quanto à localização, cobertura, padrões de qualidade, quadro de profissionais e desempenho. A análise crítica deste mapeamento permite avaliar os déficits de atendimento, padrões e a avaliação de continuidade ou encerramento das atividades.

i) Indicadores de monitoramento e avaliação: Os indicadores de monitoramento e avaliação foram definidos?

Existe uma diferenciação entre monitoramento e avaliação de políticas públicas, a qual é destacada por Cunha (2018), cujo monitoramento consiste em “uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação. Enquanto a avaliação pode ser realizada em qualquer período, seja ele, antes, durante ou depois da implementação da política pública. De igual modo, Lainser e Gonçalves de Mario (2014, p. 622) observam que “a avaliação está presente em todo o processo de políticas públicas, desde seu planejamento. Não se limita a um momento ao final do processo”, distinguindo-se dessa forma das atividades de monitoramento.

[...] a avaliação é conduzida em um ponto específico do ciclo de vida de um programa e consiste em um estudo em profundidade para verificar se o plano originalmente traçado está efetivamente alcançando as transformações que pretendia. Sendo assim, processos de monitoramento e avaliação são complementares. A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas. (CUNHA, 2018, p. 36)

As práticas de monitoramento e de avaliação (M&A) produzem evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas. Assim, podem ser utilizadas como instrumentos poderosos para a tomada de decisão dos gestores. Com o uso dessas técnicas, o governo pode conhecer os resultados das suas intervenções, levando à aprendizagem institucional e a escolhas mais assertivas sobre em quais políticas investir mais recursos e sobre quais devem passar por ajustes. Se pudéssemos resumir todo propósito das práticas de monitoramento e de avaliação em uma frase, ela seria “prover informações úteis e bem fundamentadas” ou “fornecer evidências para a tomada de decisão”. Dessa forma, as metodologias de M&A têm o potencial de elevar o padrão de qualidade do serviço e a eficiência do gasto público. Além disso, têm um papel muito importante em fortalecer a prestação de contas das ações do governo (*accountability*) e aumentar a transparência. (Instituto Jones dos Santos Neves, 2018, p. 17)

No que tange especificamente à política de assistência social, Costa (2011) destaca que “a demanda pela formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e de informação não é nova”. Isso porque na “I Conferência Nacional de Assistência Social”, ocorrida entre os dias 20 e 23 de novembro de 1995, em Brasília, já havia a perspectiva da elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação. Esta conferência teve como objetivo “avaliar a situação e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social”.

De acordo com o GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (2021) o monitoramento e a avaliação são instrumentos estratégicos que auxiliaram na execução do PMAS, onde é possível identificar o cumprimento das metas e as dificuldades encontradas, e fornecem informações aos agentes para o seu contínuo ajuste e aperfeiçoamento, bem como possibilitar o exercício do controle social pela sociedade.

A incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.43)

Em que pese o monitoramento e a avaliação sejam tidos como instrumentos estratégicos à gestão e uma exigência legal, Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006) observam que ainda não é uma prática adotada pela Administração Pública e seus gestores.

No Brasil, a integração dessa função [avaliação e monitoramento] ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal”, ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade, no caso tanto os gestores e dirigentes governamentais como os demais atores envolvidos em políticas e programas específicos. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.16)

Quanto ao monitoramento, a NOB-SUAS/2012 traz na Seção III as diretrizes para o monitoramento. O artigo 99 estabelece que ele constitui função inerente à gestão e ao controle social, além do acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas. Sua realização se dá pela produção regular de indicadores e captura de informações, as quais podem ser provenientes de visita *in loco*; de dados dos sistemas de informação e em sistemas que coletam informações específicas.

O monitoramento deve ser realizado pelos profissionais responsáveis pela política a partir de dados sobre as diversas etapas de seu ciclo. Certamente auxiliará muito a melhoria das ações e contribuirá na realização de avaliações. (Instituto Jones dos Santos Neves, 2018, p.

O Instituto Jones dos Santos Neves (2018, p. 20) observa que “é possível esquematizar o processo de monitoramento das políticas públicas a partir de algumas etapas”, sendo elas, “(i) a seleção de indicadores; (ii) a coleta de dados; (iii) a definição

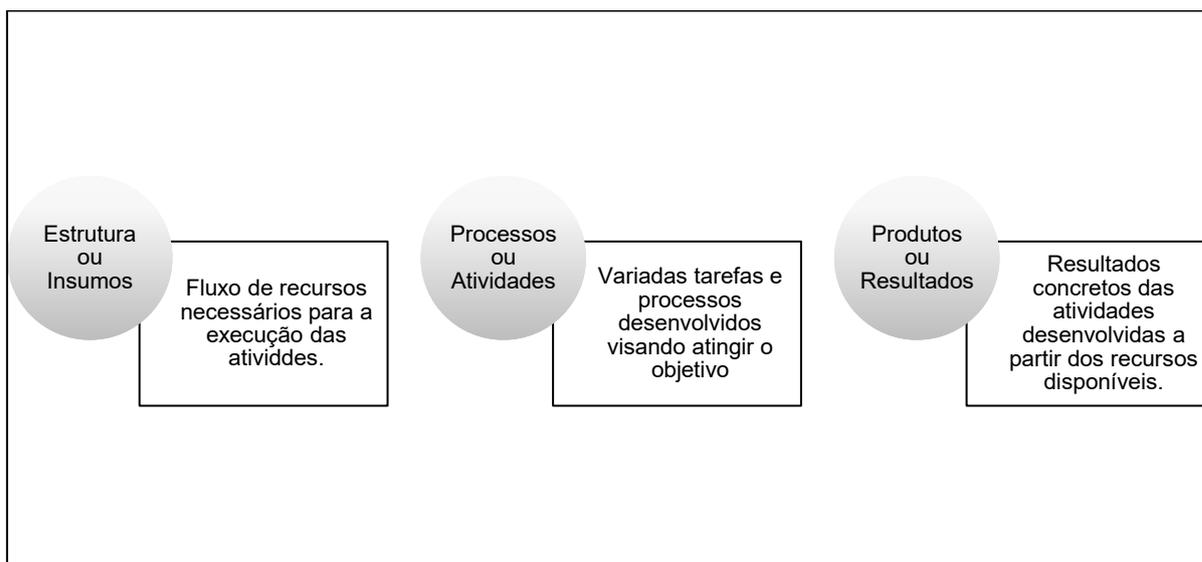
de metas; (iv) a utilização da informação; e (v) a criação de incentivos para utilização da informação”.

Assim, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas, tendo como função inerente à gestão dos programas prover informações para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006).

O conceito de monitoramento encerra uma ambigüidade e pode se referir a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, enquanto o acompanhamento dos programas se constitui em uma atividade interna da organização, um procedimento “a distância”, por outro, o monitoramento também se refere a processos “presenciais”, checagens locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, por meio da qual gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada, e se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.22)

A NOB-SUAS/2012⁵, artigo 100, estabeleceu três dimensões que devem ser mensuradas por meio desses indicadores, sendo eles: i) estrutura ou insumos; ii) processos ou atividades; e iii) produtos ou resultados.

⁵ **NOB-SUAS/2012 - Seção III - Capítulo VIII** 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. Realiza se por meio da produção regular de indicadores.

Figura 14 - Indicadores do SUAS

Fonte: Adaptado de GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (2021).

Para que o monitoramento aconteça é essencial a aplicação de indicadores (GOVERNO do ESTADO do CEARÁ, 2021). “Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno”. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.22).

Os indicadores devem possuir metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados. Além disso, deve haver uma linha de base (marco zero) estabelecida acerca da realidade à qual a política pública visa promover mudanças, para que futuramente possa ser realizada a avaliação quanto ao alcance de resultados dessa política. Assim, após a estruturação da política, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações realizadas. (TCU, 2020, p. 53).

A definição de indicadores requer clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa, e os dados devem ser produzidos com periodicidade de modo a permitir que possam ser comparados. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006).

É útil ainda que seja estabelecida certa frequência, ou marcos temporais de verificação do desempenho da política, por meio de metas parciais, que auxiliem o acompanhamento durante o avanço da política. Corresponderia à verificação do alcance de um resultado especificado e temporalmente demarcado. (TCU, 2020, p. 53).

O número de indicadores também deve ser observado, pois a produção em grande quantidade nem sempre é sinônimo para expressar os fenômenos ou as condições mais significativas para o programa.

Indicadores também podem ser produzidos com base em resultados de pesquisas de avaliação. Contudo, isso só tem um sentido efetivo se a pesquisa for repetida, para comparar os indicadores no tempo, se tiverem comparabilidade com outros indicadores, produzidos a partir de outras bases de dados; ou ainda, se puderem ser interpretados à luz de algum objetivo que se queira alcançar. Indicadores de avaliação também expressam certas condições relativas a “estrutura”, “processos” e “resultados”, esta última categoria englobando os indicadores de “impactos” e “efeitos”, de acordo com as dimensões do estudo a partir do qual são produzidos. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.22)

Quanto à avaliação de políticas públicas, WU, et al. (2014, p. 24) destaca que “é uma atividade fundamental, pois envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la”.

A avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos⁶ que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Seu objetivo é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.

De um modo geral, as avaliações são executadas por instituições externas, com pesquisas que procuram responder a perguntas específicas, propor medidas de correção e orientar os tomadores de decisão, gestores e demais atores envolvidos no processo de formulação e implementação.

Pode ter como objetivo melhorar a qualidade dos processos de implementação ou auferir resultados. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.22)

No que tange ao PMAS, as diretrizes da avaliação estão descritas nos artigos 105 a 108 da NOB-SUAS/2012, cujas ações visam, entre outras, a produção de conhecimentos sobre a política e o Sistema Único de Assistência Social e subsidiar a elaboração e o acompanhamento dos Planos de Assistência Social. Assim, “o Plano Municipal de Assistência Social requer avaliação e reajuste constantes, seja em face de novos acontecimentos ou situações, seja para a correção dos objetivos e estratégias anteriormente definidos ou redefinidos, ao longo de sua implementação”. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2021, p. 17).

⁶ “Estudos de avaliação são sempre pesquisas aplicadas, cujos resultados servem ao mesmo tempo como instrumento de melhoria da gestão e *accountability* da política, uma vez que permite que os resultados de investimentos públicos sejam julgados com base em evidências empíricas”. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006, p.25)

k) Espaço temporal de execução: Foi definido o espaço temporal de execução?

O espaço temporal de execução deve ser definido em atenção ao que determina o artigo 19 da NOB-SUAS/2012, o qual estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar os Planos de Assistência Social a cada quatro anos, mesmo período correspondente ao Plano Plurianual (PPA).

Quando se elabora uma proposta de política pública, espera-se que nos estudos e na análise prévia seja apontado o período de vigência da política proposta, o que pode ser um período mínimo em que se acredita ser necessário para que a política fique em execução.

Após esse período inicialmente apontado, é importante avaliar a política executada, o que pode passar por uma avaliação de diagnóstico, para saber se o problema que reclamou providências se mantém e por uma avaliação de resultados, a fim de se certificar que os resultados esperados estão sendo alcançados com a política. Com essas avaliações realizadas, a continuidade ou a prorrogação da política pode ser encaminhada com maior clareza e racionalidade. (BRASIL, 2018, p. 106).

De igual modo, Lima e Mendes (2015, p. 119) também destacam que “é recomendável que o diagnóstico socioterritorial também seja atualizado durante todo o período que as ações possam ser pautadas e avaliadas através dele”.

Note-se que entre o desenho da política e o seu resultado final transcorre um período de tempo, em que o contexto e as condições iniciais são ou podem ser alteradas por eventos não previstos, afetando o objetivo original da política. Isso dá margem a redesenhos e aprimoramentos no desenho inicial proposto. O mais importante é considerar a relevância do conhecimento da distância entre o previsto e o efetivo ou realizado, sendo este dimensionado de forma mais consistente na avaliação ex post, confirmando ou não a propriedade da proposta original ou o acerto do desenho da política, bem como a sua efetividade. Dependendo dessa avaliação posterior é que poderia ser discutida a possibilidade de recomendações para um redesenho da política ou do programa específico ou, em última instância, a necessidade do seu cancelamento. (BRASIL, 2018, P. 80).

O Governo do Estado de Minas Gerais (2021) recomenda que além das previsões de atualização, em mesmo período do diagnóstico e elaboração da LOA, também sejam feitas avaliações periódica e durante as conferências e revisões na ocorrência de eventos que possam impactar as famílias e seus territórios, assim como a capacidade de cobertura.

A partir dessa composição legal do PMAS, sugere-se como elementos de avaliação:

- a) Análise das Informações do Diagnóstico Socioterritorial
- b) Análise da identificação do problema público
- c) Análise da formação da agenda
- d) Análise de alternativas
- e) Análise da tomada de decisão
- f) Análise da Abordagem das funções da Política Pública no PMAS
- g) Análise do desenho e institucionalização da política pública
- h) Análise dos Requisitos legais (artigos 18 e 22 da NOB-SUAS/2012)
- i) Análise dos objetivos
- j) Análise da participação do controle social nas metas estabelecidas
- k) Avaliação da política pública
- l) Análise da estruturação da governança
- m) Análise da estruturação da gestão
- n) Análise da intersetorialidade e intergovernamentalidade da política pública
- o) Análise da alocação e gestão dos recursos orçamentários
- p) Verificação da aderência do PMAS às leis orçamentárias (PPA/LDO/LOA)
- q) Análise do desempenho operacional da política pública
- r) Análise dos mecanismos de monitoramento
- s) Acompanhamento das Metas estabelecidas no PMAS
- t) Avaliação da política pública
- u) Análise do controle social nos indicadores de monitoramento e avaliação

Esses elementos são a seguir relacionados aos blocos de controle.

6.2. Avaliação do PMAS sob a Perspectiva dos Blocos de Controle

Conforme explicitado na seção 5, o TCU (2020) desenvolveu um Referencial de Controle de Políticas Públicas, o qual apresenta sete blocos de controle, sendo eles, diagnóstico do problema e formação da agenda, análise de alternativas e tomada de decisão, desenho e institucionalização da política pública, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação e monitoramento, e avaliação da política pública.

É possível fazer uma relação entre os elementos do PMAS e esses blocos de controle, a qual é apresentada no Quadro 15 – Elementos do PMAS e Blocos de Controle.

Quadro 16 - Elementos do PMAS e Blocos de Controle

	Ação	Norma/Legislação	Blocos de Controle
1	Plano Municipal de Assistência Social apresenta o diagnóstico socioterritorial?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, I	Bloco 1 - Diagnóstico do Problema e formação da agenda
2	Os objetivos gerais e específicos foram definidos?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, II	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
3	As diretrizes e prioridades foram deliberadas e aprovadas pelo Conselho Gestor da política pública?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, III	Bloco 2 – Análise de alternativas e tomada de decisões
4	Plano Municipal de Assistência Social apresenta as ações e estratégias correspondentes para a sua implementação?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, IV	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
5	As metas foram estabelecidas?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, V	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
6	Plano Municipal de Assistência Social apresenta os resultados e impactos esperados?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, VI	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
7	Plano Municipal de Assistência Social apresenta os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, VII	Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros
8	Os mecanismos e fontes de financiamento foram identificados?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, VIII	Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros
9	O Plano Municipal de Assistência Social apresenta a cobertura da rede de prestadores de serviços?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, IX	Bloco 4 - Estruturação da governança e gestão
10	Os indicadores de monitoramento e avaliação foram definidos?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, X	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública

11	Foi definido o espaço temporal de execução?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, I	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
12	As deliberações das conferências de Assistência Social são consideradas no Plano Municipal de Assistência Social?	NOB-SUAS 2012, art. 22, I	Bloco 2 – Análise de alternativas e tomada de decisões
13	As metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são consideradas no Plano Municipal de Assistência Social?	NOB-SUAS 2012, art. 22, II	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
14	As metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para Estados e Municípios são consideradas no Plano Municipal de Assistência Social?	NOB-SUAS 2012, art. 22, III	Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública
15	O PMAS apresenta as ações articuladas e intersetoriais da política pública?	NOB-SUAS 2012, art. 22, IV	Bloco 4 - Estruturação da governança e gestão Controle de Políticas Públicas intersetoriais e intergovernamentais
16	Consta no PMAS as ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS?	NOB-SUAS 2012, art. 22, V	Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros

Fonte: Elaboração própria.

Consta, ainda no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 110) uma possível análise das políticas intersetoriais e intergovernamentais. As políticas setoriais são aquelas com temas específicos “cujos objetivos e ações convergem para produção de resultados nessa temática”. Já as intersetoriais são aquelas formadas por diversos atores visando enfrentar problemas complexos. As políticas intergovernamentais ou multinível são aquelas que “envolvem ou requerem articulação e coordenação de múltiplos entes federativos, seja para fins de formulação ou implementação”, tal qual a política de assistência social. “Entre os aspectos mais importantes a serem verificados em políticas intersetoriais e intergovernamentais estão os relacionados às estruturas de coordenação e coerência” (TCU, 2020, p. 115).

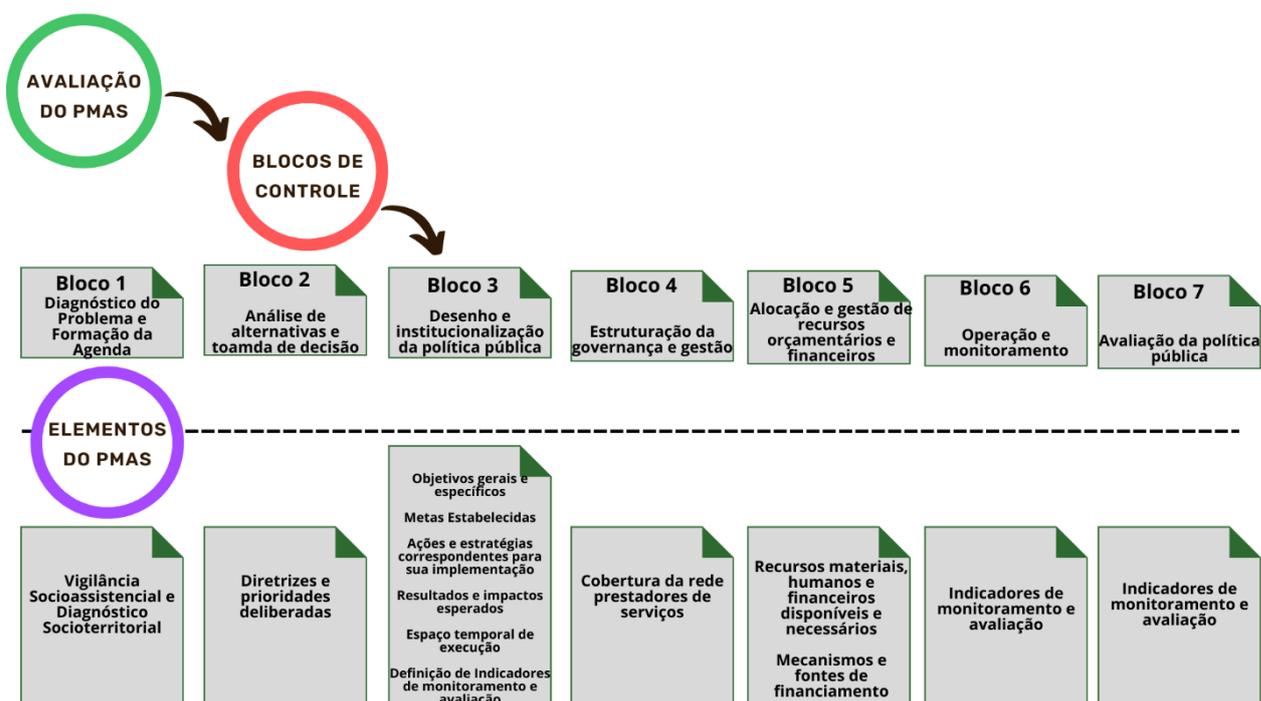
No que tange à política de assistência social “a intersectorialidade das políticas públicas é uma exigência diante da complexidade da realidade social e um desafio para o planejamento e implementação das ações no âmbito do SUAS”. Assim o gestor,

enquanto responsável pela elaboração e execução do PMAS, deve “prever articulação formal com as várias políticas setoriais, tendo em vista a efetivação de ação conjunta e articulada”. (BRASIL, 2008, p. 25/37).

A assistência social deve não só buscar dados e informações disponível nas demais políticas, mas integrar suas diferentes visões da realidade, compatibilizando-as e reconstruindo-as na sua globalidade. Dados e informações setoriais comporão um quadro mais complexo, evitando um desenho analítico fragmentado da realidade local. **A interlocução entre as políticas setoriais deve ser mantida em todo o processo de planejamento e durante a execução do plano.** (BRASIL, 2008, p. 25) (Grifou-se).

A representação dos blocos de controle e os elementos estruturantes do PMAS pode ser vista na Figura 15 - Avaliação do PMAS sob a Perspectiva dos blocos de Controle.

Figura 15 - Avaliação do PMAS sob a Perspectiva dos blocos de Controle



Fonte: Elaboração própria.

É a partir desta relação que se propõe avaliar o PMAS.

O próximo item apresenta uma síntese das questões que podem ser verificadas quanto à avaliação do PMAS.

6.3. Síntese dos Itens de Verificação

Considerando os elementos estruturantes do PMAS, os quais devem estar alinhados aos aspectos da legalidade, quanto aos artigos 18 e 22 da NOB-SUAS/2012, bem como os blocos de controle de políticas públicas (TCU, 2020), apresentam-se os possíveis itens de verificação para a avaliação do PMAS. A lógica avaliativa parte dos blocos de controle, direcionando para os elementos de avaliação do PMAS, em que se busca responder algumas questões com foco no controle da política pública.

Bloco 1 - Diagnóstico do Problema e Formação da Agenda

a) Análise das Informações do Diagnóstico Socioterritorial

- O que visa responder: O PMAS apresenta o diagnóstico socioterritorial com as informações mínimas para se conhecer a realidade social local?

Informações do Diagnóstico Socioterritorial	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Foi apresentada a descrição da realidade social do município?		
O público-alvo foi identificado?		
Foi realizada uma análise dos serviços, programas e benefícios existentes?		
As políticas setoriais foram identificadas?		
Consta a análise da rede de cobertura, por território, juntamente com a identificação das demandas, emergentes e potenciais?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaborado a partir de TCU (2020).

b) Análise da identificação do problema público

- O que visa responder: Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?

Diagnóstico do Problema	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Os problemas públicos tratados pela política estão identificados e evidenciados?		
As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?		
A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 35.

c) Análise da formação da agenda

- O que visa responder: A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente e participativa?

Formação da Agenda	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?		
Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 35.

Bloco 2 – Análise de alternativas e tomada de decisões

a) Análise de alternativas

- O que visa responder: A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?

Análise de Alternativas	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
A lógica de intervenção da política pública foi desenhada com base em evidências?		
A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?		
A política contribui para a resolução do problema público?		
A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 45.

b) Análise da tomada de decisão

- O que visa responder: O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?

Tomada de Decisão	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política estão objetivamente explicitados?		
O processo de formulação e escolha da política foi participativo?		
Os agentes responsáveis pela formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política estão claramente identificados?		
Possíveis conflitos de interesse dos participantes da formulação e do processo		

decisório para escolha da política pública foram gerenciados?		
---	--	--

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 45.

c) Análise da Abordagem das funções da Política Pública no PMAS

- O que visa responder: Se o PMAS contempla as principais funções da política pública de assistência social?

Gestão do SUAS e Planejamento

Serviços, Programas, Projetos e Benefícios	Consta no PMAS (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Gestão do Trabalho e Educação Permanente		
Estrutura e Atuação do Conselho		
Outros		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaboração própria.

Função da Política: Proteção Social Básica

Serviços, Programas, Projetos e Benefícios	Consta no PMAS (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)		
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)		
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoa com deficiência e idosa		
Benefícios Eventuais		
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaboração própria.

Função da Política: Proteção Social Especial – Média Complexidade

Serviços, Programas, Projetos e Benefícios	Consta no PMAS (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
CREAS – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)		
CREAS – Serviço de cumprimento de medidas de liberdade assistida		

(LA) e Prestação de serviços à comunidade (PSC)		
CREAS – Serviço de Atendimento a pessoas com deficiência, idosa e suas famílias		
Centro POP – Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua		
Centro POP – Serviço de Abordagem Social		
Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI)		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: Elaboração própria.

Função da Política: Proteção Social Especial – Alta Complexidade

Serviços, Programas, Projetos e Benefícios	Consta no PMAS (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Serviço de Acolhimento Institucional		
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora		
Serviço de Acolhimento em República		
Serviço de proteção em Situação de Calamidade Pública e de Emergência		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: Elaboração própria.

Função da Política: Vigilância Socioassistencial

Serviços, Programas, Projetos e Benefícios	Consta no PMAS (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Levantamento, consolidação e análise de dados de acordo com as especificidades dos territórios, situações de risco e vulnerabilidade social (demandas e serviços oferecidos)		
Mapeamento da rede socioassistencial / Análise territorial da capacidade protetiva		
Registro e acompanhamento histórico de atendimentos do Município		
Outros		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: Elaboração própria, a partir de Luchesi (2021)

Bloco 3 – Desenho e institucionalização da política pública

a) Análise do desenho e institucionalização da política pública

- O que visa responder: A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?

Desenho e Institucionalização da Política Pública	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
A política pública está oficializada em ato normativo?		
A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?		
A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?		
A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos?		
A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?		
A política tem uma linha de base estabelecida?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 54.

b) Análise dos Requisitos legais (artigos 18 e 22 da NOB-SUAS/2012)

- O que visa responder: O PMAS foi elaborado de acordo com os normativos legais aplicáveis à política pública?

	Ação	Norma / Legislação	Atende (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
1	Plano Municipal de Assistência Social apresenta o diagnóstico socioterritorial?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, I		
2	Os objetivos gerais e específicos foram definidos?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, II		

3	As diretrizes e prioridades foram deliberadas e aprovadas pelo Conselho Gestor da política pública?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, III		
4	Plano Municipal de Assistência Social apresenta as ações e estratégias correspondentes para a sua implementação?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, IV		
5	As metas foram estabelecidas?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, V		
6	Plano Municipal de Assistência Social apresenta os resultados e impactos esperados?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, VI		
7	Plano Municipal de Assistência Social apresenta os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, VII		
8	Os mecanismos e fontes de financiamento foram identificados?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, VIII		
9	O Plano Municipal de Assistência Social apresenta a cobertura da rede de prestadores de serviços?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, IX		
10	Os indicadores de monitoramento e avaliação foram definidos?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, X		
11	Foi definido o espaço temporal de execução?	NOB-SUAS 2012, art. 18, §2º, I		
12	As deliberações das conferências de Assistência Social são consideradas no Plano Municipal de Assistência Social?	NOB-SUAS 2012, art. 22, I		
13	As metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são consideradas no Plano Municipal de Assistência Social?	NOB-SUAS 2012, art. 22, II		
14	As metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para Estados e Municípios são consideradas	NOB-SUAS 2012, art. 22, III		

	no Plano Municipal de Assistência Social?			
15	O PMAS apresenta as ações articuladas e intersetoriais da política pública?	NOB-SUAS 2012, art. 22, IV		
16	Consta no PMAS as ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS?	NOB-SUAS 2012, art. 22, V		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: Elaboração própria.

c) Análise dos objetivos

- O que visa responder: Os objetivos foram definidos de forma específica, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e dentro da temporalidade definida para o PMAS?

Objetivos	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
O objetivo geral apresenta de forma abrangente o que se pretende alcançar com o PMAS?		
O objetivo geral é alcançável e mensurável?		
Os objetivos específicos expressam a nova situação a que se pretende alcançar?		
Os objetivos específicos apresentam prazo para sua realização?		
Os objetivos estão alinhados com as ações estratégicas e metas correspondentes definidas no PMAS?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: Elaboração própria.

d) Análise da participação do controle social nas metas estabelecidas

- O que visa responder: O Conselho da política pública participou das deliberações acerca das metas estabelecidas no PMAS?

Desenho e Institucionalização da Política Pública	Norma / Legislação	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
O Conselho deliberou acerca do planejamento para o alcance das metas?	NOB-SUAS/2012, art. 32		
Essa deliberação foi publicada?	NOB-SUAS/2012, art. 32		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaboração própria.

a) Avaliação da política pública

- O que visa responder: Os resultados e impactos da política pública foram definidos?

Avaliação da Política Pública	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais?		
A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 107.

Bloco 4 - Estruturação da governança e gestão

a) Análise da estruturação da governança

- O que visa responder: As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?

Estruturação da Governança	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?		

Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?		
As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?		
As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?		
As estruturas de accountability estão institucionalizadas?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: TCU, 2020, p. 66.

b) Análise da estruturação da gestão

- O que visa responder: O PMAS está institucionalizado?

Estruturação da Gestão	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
O escopo da política é gerenciado?		
Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?		
Os custos da política são gerenciados?		
Os prazos de implementação da política são gerenciados?		
Os riscos e controles internos da política são gerenciados?		
A qualidade da implementação da política é gerenciada?		
O desempenho da política é acompanhado?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado
Fonte: TCU, 2020, p. 66.

c) Análise da intersetorialidade e intergovernamentalidade da política pública

- O que visa responder: O PMAS foi elaborado de forma integrada com as demais políticas públicas de forma coordenada e colaborativa?

Intersectorialidade e Intergovernamental	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Existe instância de coordenação para alinhar as ações dos diversos atores envolvidos no PMAS e sua implementação?		
Existe normativo que institui e dá legitimidade a essa instância de coordenação?		
A articulação entre os diversos atores se dá em todas as fases de elaboração do PMAS?		
Existem canais de comunicação e consulta para atender às necessidades dos diferentes interessados na política pública?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaborado a partir de TCU, 2020, p. 116.

Bloco 5 – Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros

a) Análise da alocação e gestão dos recursos orçamentários

- O que visa responder: As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?

Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?		
O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?		
As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA e demais instrumentos de planejamento correlacionados?		
Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias são gerenciados?		
A sustentabilidade da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 79.

b) Verificação da aderência do PMAS às leis orçamentárias (PPA/LDO/LOA)

- O que visa responder: Os mecanismos e fontes de financiamento foram identificados e constam nas leis orçamentárias?

Prioridades / Ações / Metas do PMAS	Consta no PPA (Diretrizes/objetivos/metasp)	Consta na LDO (metas/prioridades)	Consta na LOA (Recursos)

Fonte: Elaboração própria.

Bloco 6 – Operação e monitoramento

a) Análise do desempenho operacional da política pública

- O que visa responder: O desempenho operacional da política pública é satisfatório?

Operação e Monitoramento	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?		
A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública apresenta desempenho satisfatório?		
Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos?		
Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?		
Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 95.

b) Análise dos mecanismos de monitoramento

- O que visa responder: Os mecanismos de monitoramento foram definidos de modo a permitir o acompanhamento dos resultados das atividades desenvolvidas a partir dos recursos disponíveis?

Monitoramento	Norma/Legislação	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Os mecanismos de monitoramento consideram o fluxo de recursos necessários para a execução das atividades?	NOB-SUAS/2012, art. 100		
Os mecanismos de monitoramento consideram as tarefas e os processos necessários para atingir os objetivos do programa?	NOB-SUAS/2012, art. 100		
Os mecanismos de monitoramento acompanham os resultados das atividades desenvolvidas a partir dos recursos disponíveis?	NOB-SUAS/2012, art. 100		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaboração própria.

c) Acompanhamento das Metas estabelecidas no PMAS

- O que visa responder: As metas estabelecidas estão sendo alcançadas de modo satisfatório?

PRIORIDADE 1:		
Objetivo 1:		
Ação	Metas Estabelecidas	Acompanhamento das Metas: Realizado

Fonte: Elaboração própria.

Bloco 7 – Avaliação da Política Pública

a) Avaliação da política pública

- O que visa responder: Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?

Avaliação da Política Pública	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados?		
A política produziu os resultados esperados?		
Os efeitos da ação governamental são sustentáveis?		

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: TCU, 2020, p. 107.

b) Análise do controle social nos indicadores de monitoramento e avaliação

- O que visa responder: A análise da transparência e controle social dos indicadores de monitoramento e avaliação está sendo realizada pelo Conselho da política pública?

Ação	Norma/Legislação	Atende? (S/N/NA/NV)*	Boas Práticas e/ou Evidências
O Conselho Gestor da política pública acompanha, avalia e fiscaliza a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial, previstos no PMAS?	NOB-SUAS 2012, art. 119, §3º		

O município disponibiliza (via internet) os indicadores de monitoramento e avaliação das metas estabelecidas no PMAS?	NOB-SUAS 2012, art. 96, IV e transparência pública		
---	--	--	--

* S/N/NA/NV – Sim/Não/Não se Aplica/Não Verificado

Fonte: Elaboração própria.

7. Considerações Finais

O avanço da consolidação da política pública de assistência social como política de proteção social, e não como mero assistencialismo ou de caráter emergencial, passa pela conscientização da necessidade de ações planejadas e transparentes, com a participação da sociedade e do controle social em todo o processo. Como destaca Brasil (2008, p. 47) “para que a política pública de assistência social possa atingir seus objetivos, é fundamental situá-la no campo dos direitos e retirá-la do campo das carências”.

A compreensão adequada da realidade social local, por meio do diagnóstico, é o que vai permitir o desenho, a elaboração e a avaliação da política pública de assistência social municipal, voltada para a efetividade das potencialidades locais identificadas para os problemas públicos das vulnerabilidades sociais e riscos de perda de direitos. Tal atividade contribui para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que buscam a garantia de direitos nas ações do Estado.

O importante na elaboração do diagnóstico, considerando a perspectiva territorial, “é descrever, analisar e explicar a realidade social na qual se pretende intervir, no seu contexto geral e nas áreas priorizadas, assegurando-se conexões nos níveis micro (micro-territórios, regiões) e macro (município, estado, nação)”. (BRASIL, 2008, p. 45).

A elaboração dos PMAS deve ser instrumento de aproximação da sociedade e definição das demandas sociais, as quais devem ser contempladas nos mais variados aspectos dessa política, cujas diretrizes neles traçadas devem seguir de guia para a Administração Pública e entidades que atuam em cooperação, com o acompanhamento e avaliação das metas e objetivos previamente definidos, e constante adequação à realidade. Assim,

Na fase de formulação do Plano, a avaliação inicial, ou ex ante, propicia a definição das questões a serem enfrentadas, um balanço dos fatores facilitadores e complicadores presentes, em relação às condições de exequibilidade e viabilidade. Torna visível as potencialidades e fragilidades internalizadas das instituições e grupos participantes, definindo pré-requisitos para sua realização. (BRASIL, 2008, p. 65).

Não só um instrumento de gestão, o PMAS traduz-se na materialização do desenho dessa política pública, devendo considerar que sua formulação “deve levar em conta as ferramentas alternativas possíveis, que sejam mais apropriadas no ataque à fonte do problema, compatíveis com as condições e o contexto específico do setor

público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível. Trata-se de desenhar políticas que sejam efetivas e eficientes, mas que, também, tenham legitimidade social”. (BRASIL, 2018, p. 71).

A política terá efeito direto não apenas na capacidade de atender de forma planejada a uma demanda identificada, mas, também, na possibilidade de alcançar maior racionalidade (mesmo limitada) na ação pública. Isso está estritamente ligado à ideia de potencializar os resultados dessa ação, não significando necessariamente que o desenho ideal formulado seja integralmente aplicado ou que ele obtenha o resultado esperado em sua totalidade. Porém, sua arquitetura servirá certamente para orientar a ação pública de forma mais racional e efetiva. (BRASIL, 2018, p. 71).

Não outra deve ser a abordagem trazida a avaliação da política pública, em que se busca a aproximação dos diversos atores sociais para o acompanhamento dos PMAS. Como destacado por Boullosa et al. (2021, p. 5):

[...] as avaliações de políticas públicas têm sido operacionalizadas como processos de construção de conhecimento, com valores, racionalidades e argumentos. As avaliações conjugam perspectivas participativas, múltiplas racionalidades discursivas e subjetivas, com visões hermenêuticas e interpretativas. Isso difere de um aporte apenas manualístico, técnico-operacional. As avaliações devem aproximar-se dos conhecimentos de atores sociais, imersos na experiência concreta, nos seus contextos socioeconômicos, políticos e territoriais, revelando processos e dinâmicas políticas para além da racionalidade instrumental e de métodos experimentais.

A avaliação de políticas públicas, como apontado por Cunha (2018) apresenta diversos motivos que justificam sua realização, tais como a preocupação com a efetividade dos programas, ou seja, o alcance ou não dos resultados esperados, entender a dinâmica de intervenção estatal, a aprendizagem organizacional das instituições públicas, razões para a continuidade ou não dos programas, além da transparência, qualidade e *accountability* da gestão.

Seguindo essa perspectiva, “o monitoramento e avaliação sistemáticos constituem um imperativo ético, apontando quão criteriosa e transparente é a aplicação de recursos pelo Plano e o padrão de qualidade e equidade obtido na prestação de serviços socioassistenciais de interesse da população usuária”. (BRASIL, 2008, p. 64).

A avaliação é uma atividade das etapas que constituem o processo de planejamento e execução das políticas públicas, assim como de seus programas governamentais, gerando informações que possam subsidiar as escolhas, por meio da análise de resultados, e se necessário a reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados. (CUNHA, 2018).

Como apontado por Cunha (2018, p. 29) mais que um instrumento de gestão, “o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública”. Isso porque as avaliações de políticas públicas possibilitam a tomada de decisão com maior conhecimento, maximiza os resultados da gestão pública e otimiza os recursos utilizados.

A metodologia de avaliação apresentada é uma proposta para que as instâncias de controle, cada qual com as suas competências, sejam eles interno, externo ou social, ou seja, atores que podem praticá-la, promovam uma agenda de acompanhamento sistemática da política de assistência social municipal, por meio de seu monitoramento e avaliação, atendendo desta forma também à exigência legal de sistemas de monitoramento (NOB-SUAS/2012, art. 97, III). O acompanhamento sistemático da política permite aos seus formuladores tomarem decisões baseadas em evidências e dados quanto a sua continuidade, aprimoramento ou extinção.

Apesar de ser uma proposta instrumental não se limita às informações a ela requeridas, podendo ser uma inicial da avaliação amplificada da política de assistência social, bem como de programas específicos atrelados à essa política pública, de modo a auxiliar em sua melhoria.

Isso vai ao encontro do que a NBASP 9020 (IRB, 2020, p. 7) orienta como sendo a “característica essencial da avaliação de política públicas é a presença de uma avaliação da relevância dos objetivos e a elaboração de recomendação para melhorar (ou reconsiderar) tal política”.

Como benefícios de sua utilização podem ser elencados, entre outros, estruturação da função de planejamento, atendimento mais equitativo, efetividade na utilizando dos recursos disponíveis ou captação dos recursos necessários para o seu desenvolvimento, fortalecimento da democracia com a participação social no ciclo da política pública, produção de conhecimento da política local e sustentabilidade da política pública.

A presente pesquisa se insere no debate das políticas públicas de assistência social como ferramenta básica do desenho, execução e acompanhamento dessa política. Reforçando que a lógica de sua eficiência consiste na elaboração fundamentada dos elementos que a constituem, o que leva ao afastamento de uma política pública voltada a suposições, aspectos meramente políticos, desperdício de recursos, não condizente com a demanda local, fragmentada e descontínua.

Dessa forma, visa contribuir para o aprimoramento do controle da política pública de assistência social ao indicar quais os pilares para a sua avaliação, por meio do PMAS, analisando sua utilidade, resultados e impactos esperados.

E ainda, apresenta tanto a natureza formativa quanto a somativa em avaliação de políticas públicas, onde a primeira preocupa-se com as melhorias do funcionamento dos programas e a segunda visa a análise dos impactos dos programas.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**. Terceiro Milênio: revista Crítica de Sociologia e Política. Ano 1, nº 01, julho a dezembro, 2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Políticas Públicas ao seu alcance: Assistência Social**. 2021. Disponível em: <<https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/index.html?tagNivel1=199&tagAtual=199>>

BRASIL. CapacitaSuas. Vol. 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. 1ª ed. Brasília: MDS, 2008.

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

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**. Vol. 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 2006. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>>

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVERIA, Breyner Ricardo de; ARAÚJO, Edilson Tavares de; GUSSI, Alcides Fernando. (2021). **Por um antimanual de avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Avaliação, 10(1), e 100521. 2021.

BUENO, Nayara Cristina; CARLOTO, Cássia Maria. **Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção**. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 13-21, jan/jun 2015.

CAETANO, Marina; GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; FIOROTTI, Marlene Rosa de Oliveira. **Política de Assistência Social: avaliação da gestão municipal a partir do Censo SUAS**. Argum., Vitória, v. 13, n. 1, p. 187-198, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/30158/23398>>

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos; CASTRO, Renata Ramos. **Avaliação de políticas públicas: uma nova fronteira para o Controle Externo e pilar estruturante da democracia**. Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 21-38, jan/jun. 2021.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das Políticas Públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. FGV Editora. Rio de Janeiro: 2016.

COSTA, Teresa Cristina Moura. **A Avaliação da Política de Assistência Social como Instrumento de Aperfeiçoamento da Gestão do Estado**. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. 23 a 26 de agosto 2011. São Luiz – Maranhão (2011).

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**. Edição nº 12, dez. 2018. Planejamento e Gestão em Perspectiva. Disponível em: <<https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/issue/download/267/9>>

DANTAS, Juliana Grasiela da Silva. **A assistência social no Brasil: da benemerência ao direito**. Socializando, ano 3, nº 1, jul – p. 105-113. 2016. Disponível em: <https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_9.pdf>

GIOVANNI, Geraldo di. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. Campinas: Unicamp - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Caderno de Pesquisa, n. 82. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Coordenadoria de Gestão do SUAS (CGSUAS). **Oficina de Apoio Técnico sobre os Planos de Assistência Social e de Educação Permanente (2022/2025) e Relatório de Gestão 2020**. Disponível em: <<https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2021/04/Oficina-de-Apoio-Tecnico-sobre-os-Planos-de-Assistencia-Social-e-de-Educacao-Permanente-2022-2025-e-Relatorio-de-Gestao-2020.pdf>>

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Desenvolvimento Social. Monitoramento dos Requisitos do art. 30 da LOAS: Orientações aos Órgãos Gestores e Conselhos Municipais de Assistência Social**. 2021. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/images/SUBAS/Monitoramento_dos_requisitos_do_Art._30_da_LOAS.pdf>

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Passo a Passo para a Elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social**. 2021b. Disponível em: <<https://social.mg.gov.br/images/SUBAS/PLANO-MUNICIPAL-PASSO-A-PASSO.pdf>>

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Guia para Avaliar Políticas Públicas**. Vol. 2: Como monitorar uma política pública?. Vitória, 2018. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Como_monitorar_uma_politica_publica.pdf>

IRB – Instituto Rui Barbosa. **NBASP 9020: Avaliação de Políticas Públicas**. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NBASP_9020-_Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_v_24-03-20.pdf>

LACERDA, Daniel Pacheco *et al.* **Design Science Research: método de pesquisa para a engenharia de produção**. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 20, n. 4, p. 741-761, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2013005000014>>.

LAISNER, Regina; PAVARINA, Paula. **O papel estratégico do diagnóstico socioterritorial para desenho, elaboração e avaliação de Políticas Públicas.** ResearchGate. Conference paper, out. 2013. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/355143060>>

LAISNER, Regina Claudia; GONÇALVES DE MARIO, Camila. **Os Desafios da Avaliação de Políticas Públicas como instrumento Estratégico de Gestão e de Controle Social.** Revista de Políticas Públicas, vol. 18, nº 2, jul.dez. 2014, pp. 619-630. Universidade Federal do Maranhão. São Luiz, Maranhão, Brasil.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público.** Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário. Ano 1, vol. II – Jul/dez/2020. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/210300096-Xi-avaliacao-de-politicas-publicas-um-imperativo-para-o-aperfeicoamento-do-setor-publico.html>>.

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

LUCHESI, Marisabel. Como **Organizar a Vigilância Socioassistencial.** GESUAS. 15 set 2021. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/como-organizar-a-vigilancia-socioassistencial/>>.

LUCHESI, Marisabel. **A estrutura do Plano Municipal de Assistência Social.** GESUAS. 4 nov 2021 (2021b). Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/a-estrutura-do-plano-municipal-de-assistencia-social/>>.

MONNERATT, Giselle Lavinias; GAMA, Andréa de Souza; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Política Pública de Assistência Social: conquistas, desafios e ameaças a sua institucionalidade.** In: Políticas sociais brasileiras em contextos de crise [recurso eletrônico]: desafios contemporâneos / Warllon de Souza Barcellos e Marco José de Oliveira Duarte (orgs.). – Dados eletrônicos. – Belo Horizonte : EdUEMG, 2020. Disponível em: <http://eduemg.uemg.br/images/livros-pdf/catalogo-2021/Politicas_sociais/2021_Politicas_sociais.pdf>.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do. **Passos e Descompassos: O Território Vivido e a Gestão das Políticas Públicas a partir do Diagnóstico Socioterritorial.** XIII ENANPEGE: A Geografia Brasileira na Ciência-Mundo: produção, circulação e apropriação do conhecimento. 2 a 7 de set 2019. São Paulo, 2019.

OSHO. **OSHO todos os dias: 365 meditações diárias.** Tradução: Leonardo Freire. 23ª ed. Versus Editora, Rio de Janeiro-RJ / Campinas-SP, 2021.

OECD – Better Policies for Better Lives. **Glossário da Avaliação e da Gestão. Centrada nos Resultados.** s/d. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/35882773.pdf>>

PEROTTI, Andrea. **O Plano de Assistência Social: Orientações para a elaboração.** Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS). Educação a Distância – Texto 3. 2021. Disponível em: <<https://www.sigas.pe.gov.br/files/06172021112451-texto.3.o.plano.de.assistencia.social.pdf>>.

SALGADO, Bruna Carina da Silva; ALBUQUERQUE, José de Lima; LINS, Rafaela Rodrigues; SOUZA, Eliabe Robertode; NETO, Jorge da Silva Correia. **Políticas Públicas e o Sistema Único de Assistência Social.** Revista Inter-Legere, v. 4, n. 31, p. c26447, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/26447>>.

SANTANA, Eline Peixoto; SILVA, Jéssica Aparecida dos Santos da; SILVA, Valdianara Souza da. **Histórico da Política de Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais.** VI Jornada Internacional de Políticas Públicas: O desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação. Cidade Universitária do Maranhão. 20 a 23 de ago 2013.

SOUTO MAIOR, Letícia. **Vigilância Socioassistencial: Conhecer para Agir.** GESUAS. 25 jun 2018. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/vigilancia-socioassistencial-conhecer-para-agir/>>.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3º ed. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br> >

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas.** Brasília, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br> >

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S.; PAES-SOUZA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.** Management os Social Transformations. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Policy Papers/17. 2006.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos.** Enap. Brasília, 2014.

ZIKAN, Maria Cecília; TAVARES, Leonardo Pereira; SILVA, Catherine Neves Rocha E. **Implantação da Vigilância Socioassistencial no Município de Resende: Fortalecimento do Diagnóstico Socioterritorial.** [SYN]THESIS. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 80-90, jul./dez. 2019. Cadernos do Centro de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável