



GT: Governança na Administração Pública

**DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DOS PLANOS
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO NORTE (2022 -
2025)**

SILVA, Jessica¹

BORBA, Ana Flávia de Melo Batista²

CÂMARA, Ramon dos Santos³

MACEDO, Marconi Neves⁴

ARAÚJO, Fábio Resende de⁵

RESUMO

Analisando o percurso histórico da assistência social no Brasil é possível perceber que ela passou por um longo processo de reestruturação, desde a sua conceituação até o seu planejamento como política pública e a articulação para que as suas ações sejam integradas nas diferentes áreas de atuação governamental. Desse modo, os planos de assistência social entram como um instrumento fundamental para a operacionalização e funcionamento adequado dessa política. A partir desse contexto, o presente trabalho tem o objetivo de apresentar as etapas para o desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação dos planos municipais de assistência social do Rio Grande do Norte. Para o cumprimento do objetivo foi desenvolvido um formulário a partir do manual de orientação e foram analisados os planos municipais de assistência social (2022 - 2025). Após a análise de uma amostra de 61 planos foi elaborado um índice de classificação dividido o desempenho destes em 3 categorias: categoria C para os planos com menor porcentagem de conformidade; categoria B para os planos com porcentagem de conformidade intermediária, e a categoria A para os planos com maior porcentagem de conformidade, onde foi constatado que a maioria dos planos analisados estão entre as categorias B e C, o que reforça a necessidade de uma maior atenção por parte dos gestores com o objetivo de melhorar a qualidade do planejamento.

Palavras-chave: Assistência social; Planos municipais; Coordenação Intergovernamental; Planejamento Público.

1. INTRODUÇÃO

¹ Discente. Administração. UFRN. E-mail: jessicasilva420@gmail.com

² Discente. Administração. UFRN. E-mail: anamelobborba@gmail.com

³ Discente. Administração. UFRN. E-mail: ramonzye@gmail.com

⁴ Docente. Administração Pública e Gestão Social. UFRN. E-mail: marconi.macedo@ufrn.br

⁵ Docente. Administração Pública e Gestão Social. UFRN. E-mail: fabio.resende@ufrn.br



Ao decorrer do tempo a assistência social tem sido conceituada de diversas formas sendo, em muitas ocasiões, vista como uma ação paternalista. No Brasil a assistência social passou por diversos momentos de redefinição sobre como ela era nomeada e interpretada, ocasionando em impactos consideráveis no seu reconhecimento enquanto política pública (Alchorne, 2012).

Todo o processo de estruturação e reestruturação do que conhecemos hoje por assistência social foi marcado por avanços e desafios com relação à abordagem e planejamento dessa política dentro dos setores da sociedade. Os resultados atuais dessas mudanças podem ser vistos nas ações de ampliação dos programas sociais e na implementação de iniciativas voltadas para a redução da pobreza e enfrentamento das desigualdades (Pereira, 2009).

Assim, quando pensamos nas transformações nas políticas de assistência social no Brasil e no Rio Grande do Norte, olhando para o impacto causado nas ações voltadas para a inclusão e nas políticas públicas para a promoção da equidade social, percebemos que esse é um processo que envolve setores governamentais, os três entes federativos e desafios estruturais, representando também, uma grande influência nas políticas públicas voltadas para a inclusão de grupos que historicamente foram socialmente excluídos e tiveram os seus direitos negados.

A partir disso, o planejamento nas políticas de assistência social entra como uma forma de garantir que as ações sejam efetivas e integradas nas diferentes áreas de atuação governamental

A gestão pública sem planejamento superior que a envolve, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto (Cardoso, 2011, p. 12)

Os planos de assistência social são instrumentos fundamentais para operacionalizar as políticas públicas no âmbito local transformando as diretrizes, sejam elas, a nível nacional, estadual e/ou municipal em ações concretas que visam assegurar os direitos dos diversos grupos sociais (Alchorne, 2012).

De acordo com Alchorne (2012, p. 22) “Os planos municipais são uma condicionalidade para o processo unitário de gestão da assistência social no Brasil e relação de



pertencimento ao SUAS”, ou seja, o plano é uma ferramenta essencial para o funcionamento efetivo das políticas de assistência social.

Nesse contexto, nosso objetivo é apresentar as etapas para o desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação dos planos municipais de assistência social do Rio Grande do Norte. A criação desse índice nos permitirá medir a eficiência do planejamento das políticas municipais de assistência social dentro de cada município do RN.

Por fim, este artigo se divide em cinco seções: A primeira é esta introdução que traz uma breve contextualização acerca do planejamento em políticas públicas e assistência social como contexto dos planos municipais do RN. A segunda seção trata-se do referencial teórico que aborda as discussões sobre coordenação intergovernamental alinhada aos governos estaduais. A terceira seção é a metodologia que apresenta um desenho geral para a criação do instrumento (índice). A quarta seção traz os resultados a partir das etapas de validação e por fim, na quinta seção apresentamos as nossas conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A assistência social no Brasil, surgiu como ação paternalista, sendo associada a instituições religiosas, ou vista como uma tradição de ajudar uns aos outros e com a ideia de proteger e promover o bem-estar social dos grupos sociais mais vulneráveis. No entanto, a ideia de voluntarismo na assistência social dificultou que ela fosse vista como política pública e como um direito social, sendo necessário a sua reestruturação de forma que os avanços não fossem perdidos (Alchorne, 2012).

. Assim, foi na Constituição Federal de 1988 que a assistência social passou a ser considerada como política pública no Brasil (Alchorne, 2012), sendo reconhecida ao campo de direito e integrada ao sistema nacional de seguridade social (Brasil, 1988). Esse foi um marco fundamental na história da assistência social, visto que foi a partir daí que ações e programas passaram a ser implementados com o objetivo de assegurar a proteção social, visando a redução das desigualdades sociais (Silva, 2018).

Apesar dos avanços após a Constituição de 1988, ainda houveram muitos desafios, principalmente quanto ao processo de elaboração e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que só foi regulamentada em 1993 (Brasil, 1993). De acordo com



Silva (2018, p. 224), havia uma relutância para a sua regulamentação devido à crença de que “a regulamentação da assistência social poderia significar uma disputa interna por recursos, no âmbito do orçamento da seguridade social”. A autora pontua que:

No que diz respeito à assistência social, suas principais instituições (CNSS e LBA) passam por um processo brusco de desmoralização pública pelas fraudes financeiras e esquema ilícitos de beneficiamento de familiares dos governantes. O processo de elaboração e aprovação da Lei de Regulamentação da Assistência Social teve como marca importante a resistência tanto daqueles que representavam a saúde e a previdência, quanto dos próprios organismos de Assistência Social (Silva, 2018, p. 224).

A regulamentação através da LOAS mitiga a ideia paternalista e de que a assistência social estaria apenas relacionada a instituições religiosas e ao voluntarismo. Com isso, passam a ser diretrizes da assistência social: a participação da população na formulação e no controle das políticas em todos os níveis governamentais, primazia de responsabilidade do estado na condução da política e a descentralização política administrativa para cada nível governamental (Brasil, 1993).

A regulamentação realizada por meio da Loas, em 1993, detalhou o arranjo intergovernamental que deveria conduzir a institucionalidade da política: determinou que as ações das três esferas de governo deveriam ocorrer de forma articulada (art. 11) e reconheceu o protagonismo de estados e dos municípios no processo de descentralização político-administrativa (Jaccoud et al., 2020, p. 117).

A coordenação intergovernamental refere-se à colaboração e articulação entre diferentes níveis de governo - federal, estadual e municipal - na formulação e implementação de políticas públicas. No contexto das políticas de assistência social, essa coordenação é fundamental para garantir a eficiência e a integração das ações e políticas em todo o território nacional. Nesse sentido, os governos estaduais desempenham um papel mediador, fornecendo suporte técnico e financeiro aos municípios, além de garantir que as diretrizes nacionais sejam adaptadas às realidades locais (Jaccoud et al., 2020).

Apesar dos avanços apresentados na LOAS, a coordenação intergovernamental nesse período ainda apresentava lacunas do ponto de vista teórico, apenas depois da promulgação da primeira Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB) em 1997 que foi perceptível a implementação de um sistema descentralizado e participativo de



assistência social, que foi responsável pela ampliação das competências dos três níveis de governo e criação de comissões intergestores para discutir a transferência de recursos e acompanhar a gestão da política. No entanto, mesmo com essas normativas, ainda não havia clareza sobre a natureza e os objetivos da oferta pública direta ou apoiada pela assistência social (Jaccoud et al., 2020).

De acordo com Gontijo (2013), no campo da assistência social, a implementação das políticas previstas pela LOAS e pelas ações inseridas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e NOB tem apresentado configurações diferenciadas de relações intergovernamentais. Enquanto a implementação dos serviços de proteção social básica e especial tem assegurado a participação dos entes federados nas decisões através das instâncias de pactuação formal, com isso, os projetos de enfrentamento à pobreza e programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm seguido um modelo *top-down*, com negociações ocorrendo à margem das instâncias entre governo federal e demais entes federados.

Apesar do desenho institucional da Política Nacional de Assistência Social prever redes de serviços descentralizadas e arenas de participação para gestores municipais e estaduais, a formulação e implementação de programas de combate à pobreza e transferência direta de renda, ocorrem fora dos espaços de pactuação intergestores estabelecidos. Desse modo, o Bolsa Família é formulado integralmente pelo Governo Federal e a transferência de recursos é feita diretamente às famílias em situação de pobreza, sem a intermediação ou deliberação dos estados e municípios. Isso resulta em uma divisão na atuação da política e em dinâmicas distintas nas relações intergovernamentais (Gontijo, 2013).

Nesse contexto, essa dinâmica que ocorre nas relações intergovernamentais têm impacto direto na elaboração e implementação dos planos municipais de assistência social. Embora os municípios tenham autonomia para desenvolver seus próprios planos, a falta de integração com programas federais pode resultar em lacunas e sobreposições nas ações locais.



3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Larosa e Ayres (2005, p.26) a metodologia “consiste em um plano detalhado de como alcançar os objetivos, respondendo a questões e testando hipóteses formuladas.” Para atingir os objetivos do tema abordado na pesquisa, o presente trabalho realizou uma análise documental com os Planos Municipais de Assistência Social do estado do RN, com vigência 2022-2025. Os documentos foram solicitados pela coordenação do projeto Observatório das Desigualdades (Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte) à Secretaria de Estado do Trabalho, da Habilitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte (SETHAS). A amostra inicialmente disponibilizada era de 73 planos. Após uma breve análise foi percebido que alguns documentos estavam duplicados e outros estavam com espaço temporal fora do solicitado, o que levou a uma amostra real de 61 planos para análise.

Com o intuito de desenvolver uma metodologia que realizasse apreciação dos planos de modo objetivo, neste momento, a equipe se concentrou no documento de Orientações Técnicas para Elaboração de Plano Municipal de Assistência Social (SETHAS, 2021), que tinha sido disponibilizado pela SETHAS aos municípios, com o objetivo de orientar os (as) gestores (as) das municipalidades do RN na elaboração dos planos. Este documento serviu de guia para a elaboração de um Formulário Eletrônico via *Google Forms* que serviu de *checklist* para análise dos planos pelos pesquisadores.

Neste sentido, o fluxo de trabalho foi estabelecido na criação da metodologia de análise resumida conforme a figura abaixo.

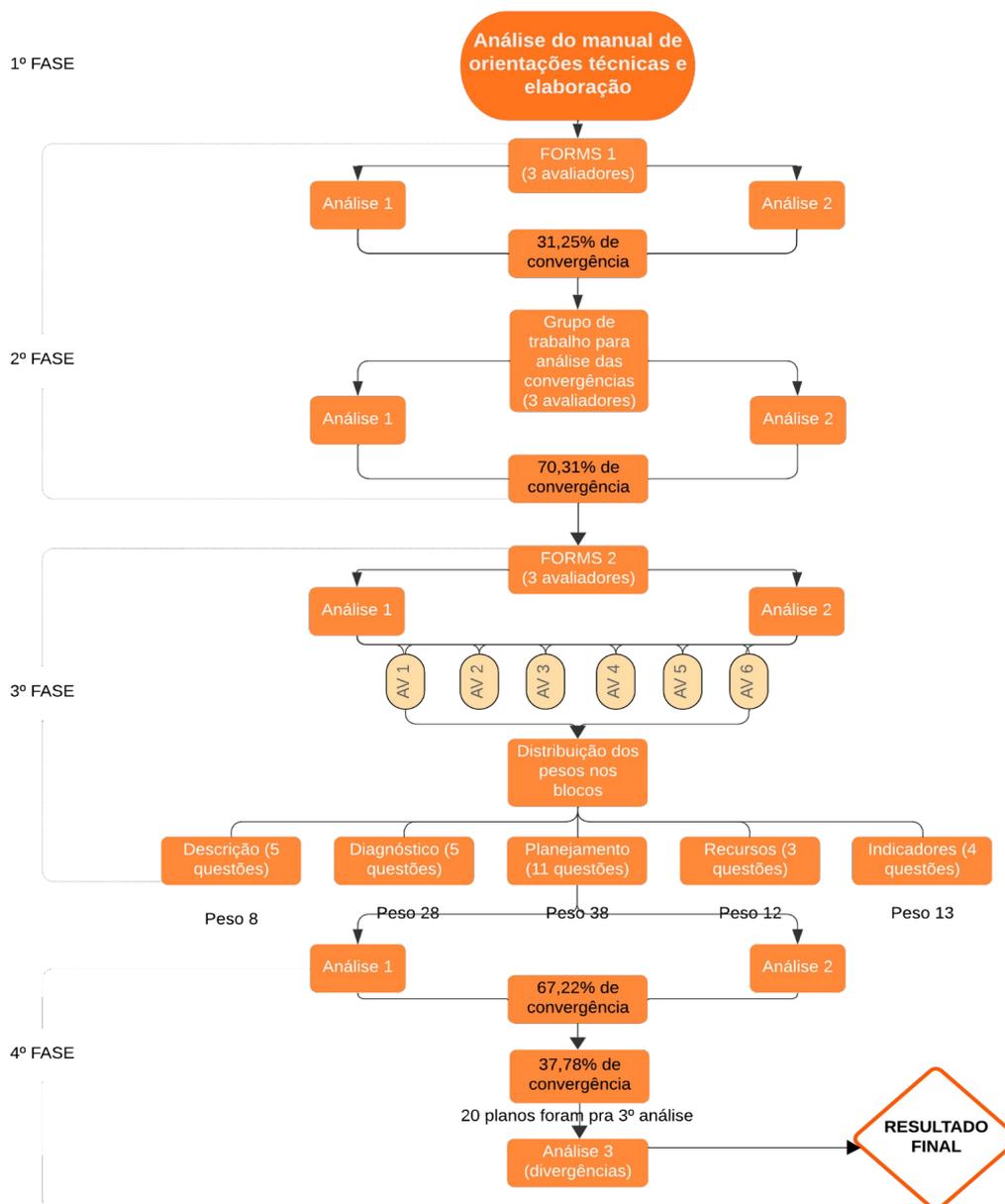
Figura 1 - Fluxograma das etapas da construção da metodologia para avaliação dos planos municipais de assistência social.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024



Fonte: Elaboração dos autores, 2024.

O processo de trabalho foi dividido em 4 fases, conforme o que segue.

1ª fase: análise do manual de orientação e elaboração de um *checklist* com 34 perguntas para avaliar os planos que passou pela avaliação;



2ª fase: revisão e melhoria das questões com 3 avaliadores e criação de um formulário eletrônico via *Google Forms* com as questões revisadas. Para testar o instrumento, dois membros da equipe aplicaram o formulário com um plano escolhido aleatoriamente, o que levou a uma convergência de apenas 31,25% das questões. Tendo em vista, que as avaliações deveriam ser mais convergentes possível, o resultado obtido não atingiu o esperado, um grupo de trabalho com 3 avaliadores se reunirão para analisar as respostas dessa primeira aplicação. Percebendo que o resultado insatisfatório se tratava, em parte, de divergências de interpretação dos enunciados das questões, após esclarecimentos novamente a dupla de membros da equipe refizeram a aplicação e obtiveram uma convergência de 70,31% das questões.

3ª fase: visando dirimir as questões de divergências de interpretação das questões, foram incluídas legendas às questões, explicitando o que se espera avaliar dentro daquele quesito. Visando criar uma classificação entre os municípios, o questionário foi dividido em blocos e foram atribuídos pesos aos mesmos. Em reunião com 6 avaliadores da equipe, foi feita a divisão das questões que tivessem as mesmas características e condicionadas em blocos. Posteriormente foi feita a uma média com os pesos da sugestão que cada avaliador atribuiu aos blocos, sendo eles: Descrição (5 questões) com peso 8; Diagnóstico (5 questões) com peso 28; Planejamento (11 questões) com peso 38; Recursos (3 questões) com peso 12; e Indicadores (4 questões) com peso 13;

4ª fase: todos os 61 planos foram analisados e os formulários preenchidos por dois avaliadores e aquelas questões que divergiram nesta primeira avaliação passaram pela análise de um 3º membro da equipe que definiu a interpretação final diante das divergências e assim tivemos uma avaliação uniforme de todos os planos. Assim, foi elaborado um *score* com a aplicação dos pesos e uma classificação dos planos dos municípios.

Para classificação do desempenho dos planos municipais, foi utilizada a mensuração em percentual da sua conformidade com as recomendações constantes do documentos de orientações já mencionado, elaborado e disponibilizado aos municípios pela SETHAS. O conjunto de resultados foi dividido em três partes de tamanho semelhante (duas com vinte e uma com vinte e um municípios): categoria A, com os melhores resultados; categoria B com os resultados intermediários; e categoria C, com os planos municipais de menor conformidade. A codificação em categorias representadas por letras foi uma decorrência da escolha por uma



análise sistêmica de conformidade, valorizando uma visão panorâmica sobre os resultados da amostra..

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente trabalho teve como objetivo desenvolver uma metodologia para avaliar os planos municipais de assistência social do estado do Rio Grande do Norte, coordenados pela SETHAS. Para atingir este objetivo, a metodologia adotada pelo Observatório das Desigualdades está contida no fluxograma apresentado na Figura 1 do artigo, desde a análise do manual de orientações técnicas até o resultado obtido com as avaliações e tabulação dos dados obtidos.

Essa metodologia permitiu criar um índice de classificação dos planos municipais de assistência social, representado a partir de um gráfico em pirâmide obtido com os resultados obtidos através do questionário. Dessa forma, atribuiu-se 3 categorias de rotulação, apresentadas na figura 2.

Figura 2 - Média de conformidade dos planos municipais de assistência social do RN (n.61)



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

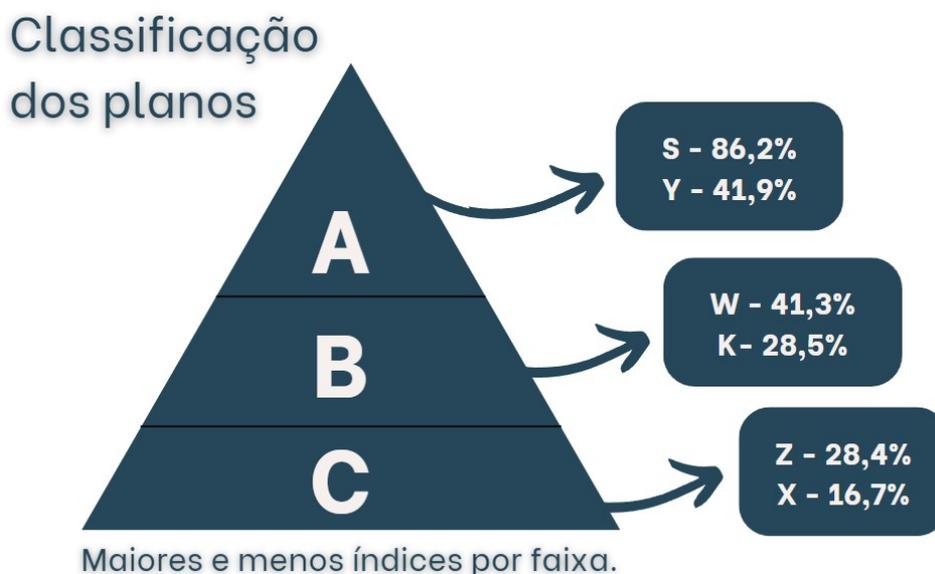
O gráfico mostra que a média de conformidade dos 61 planos analisados ficou distribuindo com 21 planos na categoria C, com média de 22,9% de conformidade, 20 planos na categoria B, com média de 34,7% de conformidade e 20 planos na categoria A, com média de



50,7% de conformidade. A distribuição de conformidade dos planos revela um equilíbrio na distribuição das 3 categorias, porém, com mais planos sendo enquadrados na categoria C de acordo com os critérios estabelecidos.

Após o processo de construção da média de conformidade, foi elaborado em conjunto o indicador de classificação dos planos distribuídos nas 3 categorias citadas anteriormente. A partir de um gráfico em pirâmide, foram classificados os planos que obtiveram os maiores e menores resultados com base nos resultados obtidos pela aplicação do questionário. A figura 3 apresenta o gráfico e os planos em destaque em cada uma das categorias.

Figura 3 - Classificação dos planos municipais de assistência social do RN (n.61)



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

O gráfico apresenta os municípios que tiveram menor desempenho em relação aos seus planos de assistência social, desempenhos medianos e os municípios que tiveram os melhores desempenhos. Na categoria C, o plano do município X foi o plano com o menor resultado apresentado, com apenas 16,7% de conformidade na aplicação do questionário. Em seguida aparece como destaque da categoria C o plano do município Z, o plano que consta o melhor resultado da categoria, com conformidade de 28,4%.



Na categoria B, o plano que obteve o menor percentual de conformidade foi o do município K, com 28,5%. E sendo apresentado como destaque da categoria B, o município W com percentual de conformidade de 41,3%.

Na categoria A, aparece com o menor valor o plano do município Y, com percentual de 41,9%. E como destaque da categoria A, e também entre as 61 amostras analisadas, o plano do município S, com percentual de conformidade de 86,2%, o plano atendeu a vários dos critérios estabelecidos no formulário, e não obteve pontuação zero em nenhum dos blocos analisados. Destaca-se também a diferença entre o percentual da média da categoria com o percentual do plano do município, enquanto a média da categoria A é de 50,7%, o município obteve o percentual de conformidade de 86,2%.

De acordo com Moraes apud Olabuenaga e Ispizúa (1999), constata-se que:

[...]o processo de categorização deve ser entendido em sua essência como um processo de redução de dados. As categorias representam o resultado de um esforço de síntese de uma comunicação, destacando neste processo seus aspectos mais importantes.

Com a construção do formulário para a análise dos planos municipais de assistência social, e os dados da relação de conformidade dos municípios obtidos a partir da aplicação do formulário, verifica-se que o instrumento criado para averiguação dos planos atinge seu objetivo de mensurar a qualidade da elaboração dos planos dos municípios, identificando seus pontos fortes e os pontos a melhorar, além de categorizar a construção dos documentos a partir dos pontos que foram atendidos com base no Orientações Técnicas para Elaboração de Plano Municipal de Assistência Social. A divisão do questionário por blocos e as questões montadas em escala também permite que diferentes pontos dos planos sejam abordados em um único bloco, eliminando a necessidade de elaborar diversas questões para um único tópico do documento, permitindo aos gestores e às equipes de elaboração dos documentos aprimorar o planejamento e a execução dos seus respectivos planos de assistência social.

Para Santoni (2016) “As avaliações de resultado se concentram, prioritariamente, nos efeitos obtidos a partir de uma intervenção, na tentativa de dimensionar a magnitude da modificação de uma condição”. Portanto, o desenvolvimento dessa metodologia de avaliação dos planos municipais de assistência social é uma contribuição relevante para o fortalecimento



da política de assistência social no estado do Rio Grande do Norte, e a fiscalização da elaboração dos seus documentos de planejamento, alinhado às diretrizes da PNAS e do SUAS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o fim deste estudo, abordamos o processo histórico do surgimento e evolução da assistência social no Brasil, desde a ação social por segmentos da sociedade até sua efetivação como política pública no século XX. O presente trabalho é um dos produtos da parceria entre Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social - SETHAS, e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por intermédio do Observatório das Desigualdades. A criação de uma metodologia para análise sistemática dos Planos de Assistência Social era uma demanda da SETHAS. Os resultados mostram que muitos municípios ainda apresentam lacunas na elaboração dos seus planos de assistência social, apesar dos grandes avanços desde que a assistência social foi institucionalizada como política pública. Isso indica que os gestores locais precisam de capacitação constante e suporte técnico. A preponderância de planos na categoria C indica um cenário que requer ações estratégicas de monitoramento e atenções específicas para melhorar a qualidade do planejamento.

Por fim, este trabalho não apenas apresenta os resultados da avaliação dos planos de assistência, mas também se apresenta como metodologia de diagnóstico, deixando um instrumento prático para futuras intervenções por parte do Governo do Estado com relação aos municípios. Acreditamos ainda que a metodologia elaborada possa ser replicada em outros estados brasileiros.

Assim, reforçamos a importância da continuidade deste processo de avaliação e monitoramento como parte essencial da gestão pública na área da assistência social.

REFERÊNCIAS

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. Das políticas nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles-estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17597>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.



BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Um estudo comparado das relações intergovernamentais no interior das políticas de saúde e assistência social no Brasil: aportes teóricos e argumentos analíticos. **Anais III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política [Internet]**, 2013.

JACCOUD, Luciana de Barros et al. Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, Brasília, n. 20, p. 63–84, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i20.12767. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767.

SILVA, Mossicléia Mendes da et al. Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016. 2018.

LAROSA, Marco Antônio; AYRES, Fernando Arduini. Como produzir uma monografia. **Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, Instituto a Vez do Mestre**, 2005.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5314158/mod_folder/content/0/Moraes%20AN%C3%81LISE%20DE%20CONTE%20C3%9ADO%201999.pdf.

CAZELLA, Ademir Antonio et al. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 49–79-49–79, 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, DA HABITAÇÃO E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientações Técnicas: Elaboração de Plano Municipal de Assistência Social**. Natal, RN: [s. n.], 2021. 21 p.