TEXTO 01

O PLANEJAMENTO NA POLÍTICA PUBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

"Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes".

(Paulo Freire, Pedagogia da Indignação)

1. O QUE É PLANEJAMENTO?

O planejamento é uma característica inerente à atividade humana. A mais simples tarefa de sair diariamente para o trabalho exige desde a divisão do tempo entre as rotinas domésticas, de higiene pessoal, alimentação e escola dos filhos até a opção pelo meio de transporte a ser utilizado, a definição do trajeto e previsão de possíveis imprevistos com o trânsito.

A organização do cotidiano, que pode parecer automática, exige do ser humano um complexo exercício de antecipação, organização, controle e distribuição dos recursos disponíveis.

No cotidiano, todos somos, em alguma medida, gestores de tarefas, tempo, recursos, riscos e imprevistos. O movimento do dia a dia não acontece sem finalidade. Cada qual, independente da grandeza de seus propósitos, decide sobre a organização de seu cotidiano, sua meta pessoal e as suas próprias estratégias.

Portanto, ao discutir os conceitos e metodologias de planejamento, deve-se considerar inicialmente que esse é um tema com o qual todos já têm afinidade.

O planejamento na implementação de políticas públicas parte dos mesmos princípios já conhecidos e praticados por todos, entretanto, por tratar de questões que transcendem a ordem particular, está submetido a um conjunto de normas e códigos estabelecidos pelo regramento da administração pública.

Geralmente, o planejamento na política pública envolve um conjunto de atores com visões e expectativas distintas. Uma infinidade de dados de realidade e fatores políticos-institucionais norteiam os processos de tomada de decisão. A responsabilidade pelas decisões e por suas consequências na vida da sociedade já não se orienta pela vontade de um indivíduo em seu universo pessoal.

POLÍTICAS PÚBLICAS

"São aquelas que requerem a participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas, voltados para a satisfação de necessidades sociais" (PEREIRA, 2008, p. 173).

No contexto da política pública, o planejamento caracteriza-se como ferramenta de trabalho e gestão utilizada por um conjunto de atores sociais, políticos e institucionais para tomar decisões e organizar as ações de modo a promover as transformações demandadas pela sociedade.

São muitas as técnicas e ferramentas de planejamento. Consistem em conceitos e metodologias que orientam a execução das etapas e a composição dos planos. O planejamento governamental passou por momentos distintos no Brasil, *começando pela fase em que planejar era privilégio da tecnocracia, depois evoluiu para o modo normativo e, posteriormente, para o momento atual, de forma estratégica e participativa* (BRASIL, 2015, p. 14).

Durante muito tempo *o ator mais importante era o agente o formulador*, aquele indivíduo ou instituição que *detém o conhecimento técnico e trabalha a serviço dos que têm poder de decisão* (BRASIL, 2015, p. 24).

Entre as várias inovações metodológicas de planejamento, pode ser citado o Planejamento Estratégico Situacional (PES), idealizado pelo pensador do planejamento governamental Carlos Matus. O PES pressupõe *a participação de diferentes agentes, considerando a importância dos diferentes saberes, e não só o conhecimento técnico* (BRASIL, 2015, p. 24).

Matus defende que o *planejamento é a expressão da liberdade conquistada pelos indivíduos de escolher seu futuro*. Pois *planejar é criar o futuro e não ser arrastado pelos acontecimentos, que qualifica o planejamento como o oposto do improviso* (BRASIL, 2015, p. 13 e p. 25).

2. PLANEJAMENTO OPERACIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Entre as expressões mais usuais do planejamento estão o planejamento estratégico e o planejamento operacional.

Em geral, o planejamento operacional abrange o conjunto de metas e atividades de uma organização ou projeto que remete a sua operação propriamente dita. Indica quais atividades

serão realizadas no período, seus respectivos cronogramas, profissionais responsáveis e recursos disponíveis para sua execução.

É comum que as organizações possuam plano anual de trabalho. É também recorrente que as equipes se reúnam com seus coordenadores diretos para traçar planos de ação periódicos - trimestrais, bimestrais, mensais - assim como também avaliar os avanços e as dificuldades do período anterior como forma de refletir sobre as proposições para o novo período.

O plano operacional costuma adotar tabelas e planilhas onde descriminam-se os objetivos, as metas, as ações, os cronogramas, profissionais responsáveis e recursos necessários e disponíveis.

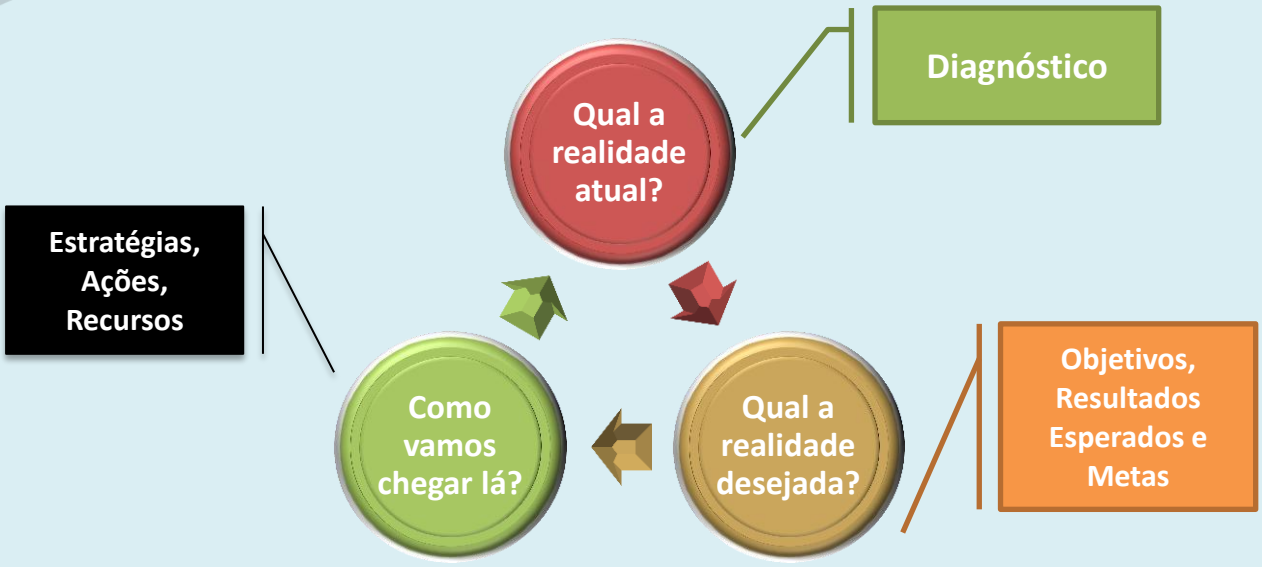
É um importante instrumento de gestão de curto e médio prazo. Tem caráter dinâmico onde frequentemente ocorrem mudanças e descontinuidades.

O planejamento estratégico, por sua vez, utiliza projeções de tendências para o futuro, baseadas em dados históricos e atuais. Elege temas prioritários e questões de maior relevância e impacto para a sociedade, para a instituição e para a política pública, definindo diretrizes e estratégias que orientarão a ação.

Abraça sempre um largo período. Não substitui outros planos, que devem ser estruturados e implementados de forma concomitante. Outros instrumentos de planejamento devem se orientar pelas opções estratégicas definidas no plano estratégico, por isso ele ocupa o lugar de instrumento mestre, de marco norteador para todo o processo de gestão. Ele orienta as decisões e ações nos níveis operacional e executivo.

3. O CICLO DO PLANEJAMENTO

O planejamento envolve um ciclo básico de desenvolvimento. São inúmeras as metodologias e ferramentas à disposição. Mas, quase como regra, todas elas se orientam para que perguntas essenciais sejam respondidas: Onde estamos? Aonde queremos chegar? O que precisamos fazer para chegar lá? Com quais recursos e como acompanharemos os resultados?



4. PLANEJAMENTO É PROCESSO

Um elemento fundamental na conceituação do planejamento é a sua compreensão enquanto processo. O produto de um processo de planejamento é o plano. Não se deve confundi-los.

O plano é um instrumento que sintetiza, organiza e comunica as conclusões e deliberações obtidas ao longo do processo de planejamento.

O plano define e declara com a maior precisão possível o que se pretende fazer e como o fará. Na política pública, o plano é uma declaração dos compromissos assumidos pela gestão com a sociedade.

O processo de planejamento, que antecede e margeia a estruturação de um plano, permite amplo envolvimento e participação de atores sociais, políticos e institucionais e promove a pactuação de um projeto coletivo mediante a tomada conjunta de decisão.

5. PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E PODER

O planejamento em âmbito governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas das políticas públicas.

O envolvimento de uma coletividade na interpretação de uma dada realidade e num processo de tomada de decisão confere dimensões técnica e política ao planejamento.

O caráter técnico do planejamento revela-se quando ele se configura como um instrumento de organização da ação interventiva, quando sistematiza e qualifica o conjunto das informações institucionais, quando zela pelo tratamento técnico dos dados e quando, a partir destes, subsidia a tomada de decisões.

O planejamento manifesta seu aspecto político quando se traduz enquanto instrumento de negociação e pactuação de interesses, quando se propõe ferramenta de suporte ao processo de escolha e tomada de decisão, quando comunica e expressa a opção política dos atores que planejam.

> A sociedade brasileira produziu relevantes mudanças quando lutou pela democratização e pelos direitos sociais para todos os seus cidadãos, o que posicionou o Estado no papel de ser o viabilizador das necessidades e demandas sociais da população. A sociedade demonstrou sua vocação participativa nos temas que afetam suas condições de vida, explicitando sua pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses (REZENDE, 2010, p. 32).

A percepção do planejamento enquanto *síntese técnico-política* é determinante para a sua compreensão (BUARQUE, 1999, p. 36).

Como resultado dos avanços no processo de democratização, a dimensão política do planejamento é reconhecida e a participação dos diversos atores e segmentos sociais envolvidos e interessados passa a ser um componente imperativo para a tomada das decisões que têm efeito na vida da coletividade.

> Como o planejamento envolve decisões e escolhas de alternativas em torno de objetivos coletivos, o cálculo que precede e preside a ação passa por uma negociação e formulação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciados em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão. No entanto, o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade (Buarque, 1999, p. 36).

A dimensão política do planejamento refere-se também a sua estreita relação com as estruturas de poder numa organização ou na sociedade. Neste sentido, o planejamento pode-se revelar como a expressão de um amplo processo participativo e democrático ou como a declaração de uma hegemonia ou vontade dominante.

6. PRÁTICAS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social nasce de uma tradição de práticas clientelistas, paternalistas e assistencialistas, associadas a administrações conservadoras, instituições de caridade, entidades religiosas e cidadãos filantropos, seja sob a benemérita perspectiva da ajuda aos pobres, seja como moeda de troca para cooptação de grupos ou pessoas.

A cultura da ajuda e do voluntarismo na assistência social ao longo de sua história permitiu que ela se configurasse enquanto política com frágeis padrões de organização, desenvolvimento e desempenho, e se consolidasse enquanto modelo de política orientada pela improvisação ou pela vontade política vigente.

Apenas em 1988, na Constituição Federal, a assistência social foi reconhecida como política pública não contributiva, pautada pela universalidade da cobertura e do atendimento, e passou a integrar o sistema nacional de seguridade social, ao lado da política de saúde e da previdência social.

> A Carta Constitucional, ao integrar os esforços de garantir a plena cidadania no país, acolhe os direitos sociais não apenas no âmbito dos direitos do trabalho, mas também no amplo terreno dos direitos da cidadania, onde a Seguridade Social desempenha papel central. Reconhecida como um dos mais importantes avanços adotados pela Constituição, a instituição da Seguridade Social reuniu os serviços e benefícios nas áreas de saúde, previdência social e assistência social: assegura a todos os brasileiros o acesso à proteção social contributiva e não contributiva, sob responsabilidade do poder público, contando com a gestão descentralizada, com a participação social, e com a vinculação de recursos e pluralidade de fontes (JACCOUD, 2009, Apresentação).

Com este reconhecimento, a assistência social passa a fazer parte do aparato estatal responsável por assegurar proteção aos cidadãos em situações como pobreza, doença, desemprego, morte, velhice, dependência por algum tipo de deficiência, acidentes ou outras contingências.

O marco seguinte na trajetória de institucionalização da política de assistência social foi sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Rompendo com a lógica da ajuda voluntária aos pobres, a LOAS determinou a assistência social como direito do cidadão que tem a primazia da responsabilidade do Estado na gestão e na oferta de seus serviços, benefícios e programas.

> Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (LOAS, Art. 5º, Seção II – Das Diretrizes).

Além da definição de uma estrutura descentralizada e democrática e do cofinanciamento pelas três esferas de governo, a LOAS institui como elementos fundamentais de gestão o Conselho, o Plano e o Fundo, velhos conhecidos dos gestores e operadores da política, familiarmente apelidados de "CPF" da assistência social.

A partir de então, ao lado da constituição dos Conselhos e Fundos, os Planos de Assistência Social passam a constituir requisito para o recebimento de recursos. Nos termos da LOAS, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social, bem como a existência do Plano de Assistência Social, constituem condições para os repasses aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A NOB-SUAS estabelece, ainda, que o Plano deve ser elaborado e aprovado pelo respectivo Conselho de Assistência Social.

Passados dez anos, em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou sobre a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que representa a consolidação da estrutura descentralizada, participativa e democrática, e a constituição de uma rede nacional de proteção social.

Propondo o rompimento com o passado do assistencialismo e da beneficência, o SUAS organiza em sistema o conjunto das ofertas socioassistenciais, promove um avanço significativo na institucionalidade política da assistência social, produz marcos normativos e orientações técnicas, estabelece referências nacionais para a organização dos programas, serviços e benefícios em todo o território nacional e qualifica o processo de pactuação federativa e de participação dos atores sociais.

Com base na deliberação conferencial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Conselho Nacional de Assistência Social elaboraram e publicaram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em outubro de 2004.



Primeira publicação da Política Nacional de Assistência Social, de 2004.

A PNAS traz como referência para a organização do SUAS, os municípios brasileiros que, classificados por porte, representam a base de implantação da política e de garantia das seguranças sociais afiançadas pela política.

SEGURANÇAS AFIANÇADAS PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

SEGURANÇA DA ACOLHIDA	**Deve garantir alojamento para aqueles que, por quaisquer circunstâncias, estejam em situação de abandono ou ausência de moradia. Pressupõe, ainda, condições de recepção e escuta profissional qualificada nos equipamentos e serviços.**
SEGURANÇA DO CONVÍVIO	**Busca impedir o isolamento e afirmar e fortalecer relações de sociabilidade, reconhecimento social, troca e vivência, seja na família ou na comunidade.**
SEGURANÇA DA RENDA E SOBREVIVÊNCIA	**Implica tanto na garantia de acesso a uma renda mínima, seja para as famílias pobres ou para idosos ou pessoas com deficiência, impossibilitados para o trabalho quanto benefícios eventuais, como nos casos de calamidade, carências ou urgências específicas.**
SEGURANÇA DA AUTONOMIA	**Visa atuar na promoção do protagonismo, participação e acesso a direitos.**
SEGURANÇA DO APOIO E AUXÍLIO	**Exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais.**

A PNAS enfatiza ainda o território e as suas diversas faces de exclusão, como referencial para a implementação da política pública de inclusão. Fica evidenciado, portanto, que a política de assistência social deve se orientar por uma diretriz territorial, identificando localidades e segmentos que vivem situações de vulnerabilidade e risco, e reconhecer os rebatimentos dos processos de exclusão sobre as famílias e caracterizá-las como foco primordial de atenção.

Na organização em sistema único reforçam-se os modelos e sistemas de gestão democrático e participativo, o efetivo controle social e a necessidade de implantação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação como condicionantes para a sua efetividade.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social já qualificava a formulação e a implementação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação enquanto "providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS" (BRASIL, 2004, p. 55).

> Para o alcance dos Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob responsabilidade do Estado, se faz necessário instituir um sistema de gestão moderno, qualificado que não pode prescindir do planejamento em suas dimensões técnica e política (BRASIL, 2015, p. 13).

O planejamento realista, atento e comprometido, seguido de processos permanentes e responsáveis de avaliação do desenvolvimento das ações da assistência social, permitirá à política avaliar seu alcance junto à população usuária e, ao mesmo tempo, projetar a ampliação de seus resultados e impactos, conduzindo-a a sua efetivação enquanto sistema público de proteção social e enfrentamento às situações de vulnerabilidade e exclusão social.

Práticas sistemáticas de identificação da realidade, definição de prioridades e estratégias, organização das ações, acompanhamento e redirecionamento permanentes são condições essenciais para promover o alcance e o impacto necessário à superação das condições de vulnerabilidade e risco aos quais estão submetidos os usuários da assistência social.

Mensurar o alcance das iniciativas da política e o padrão de inclusão social obtido através de seu desenvolvimento são claramente expostos pela PNAS enquanto responsabilidade privilegiada dos municípios, estados e união, atribuindo esta competência aos órgãos gestores da assistência.

A aliança entre o conhecimento no uso da estratégia de planejamento e a capacidade política dos governos é necessária para o alcance dos propósitos emanados das diretrizes e objetivos da Política de Assistência Social.

Sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação assumem caráter estratégico e prioritário para a efetivação do SUAS quando se associam à ideia de "*promoção de novos*

patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos" assim como se colocam à disposição da força democrática, quando servem à transparência e a qualificação dos processos e mecanismos de participação e controle social. (BRASIL, 2004, p. 56).

Logo, o planejamento posiciona-se como instrumento de alta relevância para a política de assistência social, da concepção ao acompanhamento, na organização da oferta de serviços, benefícios e projetos da assistência social.

É um potente instrumento para promover a ampla participação e engajamento dos diversos segmentos da sociedade em processos de reconhecimento e reflexão acerca da realidade, de decisão coletiva sobre os rumos da política e, especialmente, de seu controle e acompanhamento.

É também um poderoso instrumento de comunicação e de publicização das prioridades e compromissos de um governo para com a população pobre e vulnerável em dado território.

Os instrumentos de planejamento político, técnico e financeiro do SUAS, articulados entre si, compõem o sistema de gestão da política de assistência social. No módulo seguinte será debatida a articulação dos instrumentos de planejamento governamental com a política de assistência social a partir de temas como: planejamento governamental e o ciclo de gestão de políticas públicas, instrumentos de planejamento orçamentário, Plano Decenal, Pacto de Aprimoramento de Gestão, Plano de Assistência Social (PAS), a construção democrática e participativa do Plano de AS, o papel das instâncias de participação, deliberação, pactuação e controle social na construção do PAS e os atores envolvidos na construção do plano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS Anotada.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf.

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

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

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

BUARQUE. Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) 1999. Disponível em: https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planejamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf

JACCOUD, Luciana. **Pobres, Pobreza e Cidadania: Os Desafios Recentes da Proteção Social.** IPEA, Série Seguridade Social. Texto para discussão Nº 1372. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1598/1/TD_1372.pdf

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** Texto para Discussão, 4. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf