TEXTO 02

ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COM A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

"Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar".

(Nada é impossível de mudar, Bertold Brecht)

1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA.

Planejar a política de assistência social é um grande desafio para os gestores e equipes. De um lado, o histórico de práticas marcadas pelo voluntarismo e pela improvisação, associado aos desafios ainda presentes na consolidação da assistência social como política pública de Estado, são fatores que contribuem para que a cultura de planejamento permaneça, em muitos contextos, pouco consolidada. Por outro lado, o desenvolvimento institucional da política ainda avança no sentido da consolidação.

Na prática, a execução da assistência social ainda é afetada pela cronicidade da escassez de recursos, pela precariedade das estruturas físicas e da gestão do trabalho, pela insuficiência e precariedade dos vínculos de trabalho em determinados contextos e pela alta rotatividade das equipes - cujos critérios de composição nem sempre obedecem ao rigor da formação adequada, da profissionalização e da apropriação técnico-política.

De modo geral, a implementação da assistência social ainda reclama do conjunto dos atores que atuam em seus processos executivos e de gestão, uma maior apropriação em relação à matéria própria e especificidades desta política pública de modo a organizar e conciliar suas dimensões políticas, técnicas e administrativas.

A assistência social, na qualidade de política pública, está submetida ao conjunto de leis, normas e instrumentos que regulam o planejamento governamental como um todo. Como todas as políticas, a assistência social precisa cumprir o ciclo de planejamento orçamentário.

De acordo com o estabelecido pela Constituição Federal de 1988, os instrumentos que compõem o ciclo do planejamento orçamentário são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A elaboração desses instrumentos é de iniciativa do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo sua apreciação e aprovação, nos termos da Constituição Federal e da legislação aplicável O acompanhamento e fiscalização deste ciclo de planejamento devem ser feita pela sociedade organizada, sendo este um dos papeis centrais dos Conselhos das Políticas Públicas.

> A elaboração destes instrumentos (PPA, LDO e LOA) é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, de acordo com o art.165 da Constituição Federal de 1988. Após a sua elaboração, o Chefe do Executivo (Presidente do País, Governador dos Estados e Prefeitos dos Municípios) encaminha para o poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores) fazer a sua apreciação e aprovação, quando o orçamento passará a ser Lei, sancionada pelo chefe do respectivo governo. O acompanhamento e fiscalização deste ciclo de planejamento devem ser feita pela sociedade organizada, sendo este um dos papeis centrais dos Conselhos das Políticas Públicas, no nosso caso, o da Assistência Social (BRASIL, 2015, p. 19).

O planejamento orçamentário antecede a execução dos programas, serviços e benefícios. Os recursos financeiros a serem utilizados com a implementação das ofertas socioassistenciais tem que estar previstos e aprovados no orçamento antes de poder usá-los. A aplicação dos recursos da assistência social é regrada por normas e orientações técnicas específicas para cada um dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

Estas normas e orientações não apenas estabelecem como os recursos podem ser utilizados, mas principalmente, determinam quais ações devem ser financiadas por eles. Para um bom planejamento orçamentário é necessário conhecer as normas e orientações técnicas correspondentes.

O PLANO PLURIANUAL (PPA). Inovação da Constituição Federal de 1988; Para seu planejamento é necessário: o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenários de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade, com vistas ao atingimento dos objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos

recursos disponíveis; O projeto de lei deve ser encaminhado ao Legislativo no primeiro ano de mandato do prefeito, devendo vigorar por quatro anos; Deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para determinadas despesas orçamentárias; Sujeita a sanção do Prefeito, após a apreciação e votação no legislativo; Composto pelo texto da lei e diversos anexos; Vigora por quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e encerrando-se ao final do primeiro ano do mandato seguinte; e Deve ser apreciado pelo Legislativo (Câmara de Vereadores).

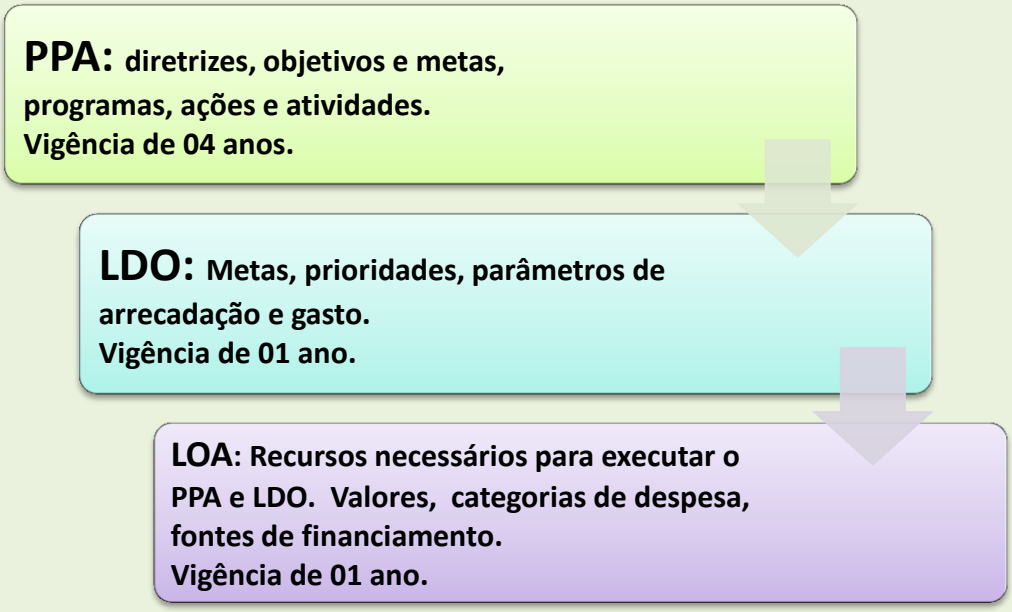
- **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).** Estima as receitas e fixa as despesas - todas as receitas e as despesas devem constar da lei; O projeto de lei orçamentária é elaborado pelo executivo e encaminhado ao legislativo, a qual deve ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa; É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere; Orçamento por excelência ou propriamente dito; Uma vez que o projeto de lei se transformou em lei, inicia-se a execução orçamentária. Nesta fase ocorrem os atos administrativos que promoverão os dispêndios de recursos na busca dos objetivos de cada programa constante no orçamento. É necessária uma perfeita contabilização das entradas e saídas de recursos por parte da administração pública para que seja possível identificar claramente as receitas previstas e as despesas autorizadas, facilitando o controle, a fiscalização e a avaliação da execução; Tem como um dos objetivos centrais o cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com a LDO.

- **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO).** É uma lei ordinária, válida apenas para um exercício; Define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte; Orienta a elaboração e execução da Lei Orçamentária do ano seguinte – antecipa, orientando a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente; As metas são definidas pela LDO para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício. São apresentados em um texto anexo ao texto da Lei, constituindo-se em um detalhamento anual de programas e ações, cujas prioridades e metas foram estabelecidas no PPA; Dispõe sobre as regras de alteração na Lei Orçamentária Anual e sobre as alterações da legislação tributária; A LDO deve ser aprovada pelo Legislativo antes do encerramento da primeira sessão legislativa, sob pena de não se interromper o primeiro período

da sessão legislativa; e Poder Executivo deve atender ao prazo estabelecido em cada ano para encaminhamento ao legislativo.

Fonte: Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, 2013. Pág. 123.

CICLO ORÇAMENTÁRIO



Fonte: Curso de atualização de Planos de Assistência Social, 2015. Pág.22.

2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ARTICULAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Para que a política pública de assistência social seja implementada no Brasil, todos os chefes do poder executivo devem assegurar sua inserção nas peças orçamentárias. As ofertas socioassistenciais, as despesas de gestão, os investimentos, os recursos necessários à manutenção dos serviços e demais despesas relacionadas à política devem estar adequadamente incorporadas aos instrumentos de planejamento e orçamento, observadas as especificidades e funções de cada um deles - PPA, LDO e LOA.

> O orçamento da Assistência Social deverá ser inserido na proposta de Lei Orçamentária, na função 08 – Assistência Social, sendo os recursos destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais alocados nos Fundos de Assistência Social (constituídos como unidades orçamentárias) e aqueles voltados às atividades-meio, alocados no orçamento do órgão gestor dessa política na referida esfera de governo (BRASIL, 2004, p.120).

O orçamento da assistência social tem que estar alinhado aos demais instrumentos de planejamento da política. Ele deve expressar as deliberações e opções técnicas e políticas pactuadas e estabelecidas nestes outros instrumentos.

Entre os principais instrumentos e referências de planejamento da política de assistência social estão o Plano Decenal de Assistência Social, o Pacto de Aprimoramento do SUAS e o Plano de Assistência Social, que se articulam entre si e devem guardar coerência com os instrumentos gerais de planejamento e orçamento governamental.

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Plano Decenal é um importante instrumento de planejamento previsto na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2012). É um plano estratégico de longo prazo que sintetiza um conjunto de diretrizes e objetivos a serem alcançadas pelo SUAS tendo como perspectiva o seu aprimoramento.

Desde a implementação do SUAS, dois planos decenais foram elaborados e implementados. O primeiro vigorou de 2005 a 2015. O II Plano Decenal da Assistência Social, "Proteção Social para todos(as) os(as) brasileiros (as)", com vigência de 2016 a 2026, constituiu a principal referência estratégica nacional para o período, orientando o aprimoramento do SUAS e subsidiando a elaboração dos Planos de Assistência Social. Este plano consolida as discussões das conferências de 2015, os conteúdos debatidos com os gestores municipais e estaduais, com o Colegiado Nacional de Secretários/as Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

> Considerando os resultados bastante expressivos já alcançados na primeira década, no que concerne à estruturação e implementação do Sistema, é preciso avançar para que as provisões sejam acessíveis, de qualidade e condizentes com as necessidades sociais dos diferentes públicos e territórios. É necessário que a gestão do Sistema seja aprimorada, considerando, dentre outros aspectos, o pacto federativo entre os entes, as regulamentações que conferem institucionalidade ao Sistema, a gestão do trabalho e a vigilância socioassistencial. O Sistema deve ser, de fato, aperfeiçoado em sua gestão, pois, em última análise, consolida as funções da política de Assistência Social – proteção social, vigilância social e defesa e garantia de direitos (II Plano Decenal, 2016, p. 27)

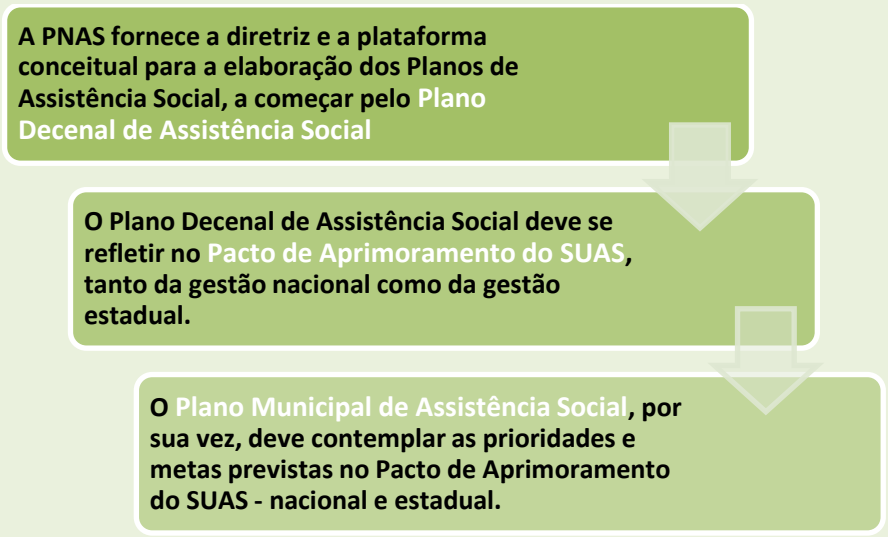
As diretrizes, objetivos e metas do Plano Decenal subsidiam a construção do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS no município e dos Planos Municipais de Assistência Social.

PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS

O Pacto é um instrumento de planejamento estratégico que reúne os compromissos firmados entre os órgãos gestores da assistência social nas três esferas de governo. É o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (NOB SUAS, 2012, Art. 23 e 24).

A periodicidade de elaboração do Pacto é quadrienal, com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas estabelecidas, em articulação com o ciclo de planejamento governamental.

A operacionalização das metas contidas no Pacto para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS devem orientar também a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social.



Fonte: Curso de atualização de Planos de Assistência Social, 2015. Págs.24 e 25.

O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do conselho de assistência social. União,

estados e municípios deverão elaborar seus respectivos Planos de Assistência Social a cada quatro anos, em consonância com o calendário de elaboração do PPA (NOB, 2012, Art. 18 e 19).

O Plano é uma ferramenta de gestão que dá foco e direcionamento aos governos, pois nele estão contidos os objetivos da gestão e as ações que serão desenvolvidas para alcançá-los.

Além de ser uma ferramenta que orienta os governos no âmbito da política de assistência social, o Plano é também um meio de explicitar para a sociedade quais as prioridades da gestão pública em relação a esta política. Com prioridades declaradas e amplamente conhecidas, o Plano oferece para as instâncias de controle social, e outros atores interessados, os parâmetros necessários para a avaliação dos resultados da política e do desempenho da gestão.

> 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, 1993)

A existência do Plano de Assistência Social, devidamente aprovado pelo Conselho de Assistência Social, é uma condição legal para o cofinanciamento federal. Ao lado do Fundo e do Conselho de Assistência Social, o Plano é uma exigência para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais.

ELEMENTOS A SEREM CONTEMPLADOS DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A NOB SUAS é o instrumento normativo que aprofunda, detalha e dá direção quanto aos elementos que devem nortear e compor os Planos de Assistência Social. Ela estabelece que a estrutura do Plano seja composta, entre outros elementos possíveis, por: *diagnóstico socioterritorial; objetivos gerais e específicos; diretrizes e prioridades deliberadas; ações e estratégias correspondentes para sua implementação; metas estabelecidas; resultados e impactos esperados; recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; mecanismos e fontes de financiamento; cobertura da rede prestadora de serviços; indicadores de monitoramento e avaliação e espaço temporal de execução* (NOB SUAS, 2012, Parágrafo 2º).

OS PLANOS 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. Observar as prioridades do Plano Decenal.

V. Ações articuladas e intersetoriais.

VI. Ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS.

Fonte: NOB/SUAS, 2012, Artigo 22.

A DIMENSÃO TERRITORIAL NOS PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo de elaboração do Plano de Assistência Social, bem como as escolhas técnico-políticas e prioridades que ele vai estabelecer e declarar, devem se orientar pela identificação das vulnerabilidades, violações de direitos e desproteções sociais existentes nos territórios sobre os quais o Plano vai atuar.

Os territórios têm histórias próprias e distintas. A dinâmica de vida nos territórios e as relações sociais são influenciadas por uma multiplicidade e diversidade de fatores.

Particularidades em relação aos seus processos de ocupação, desenvolvimento e consolidação, elementos como clima, geografia, atividades econômicas e fontes de renda, histórico político e formas de organização, religião e cultura delineiam o perfil dos territórios.

> A perspectiva territorial na gestão do SUAS favorece sua capacidade de ampliar seu foco para além de indivíduos e famílias alcançando grupos populacionais, considerando as diferentes realidades, a história, as relações de poder, a estrutura e as dinâmicas próprias" (BRASIL, 2015, p.39).

Uma comunidade rural estabelecida no semiárido brasileiro, que convive com escassez e luta pela água, tem diferenças sensíveis em relação à outra que se desenvolveu nas periferias urbanas, em morros ou regiões alagadas da cidade. Seus modos de vida, culturas e meios de sobrevivência são definidos por características territoriais e conjunturas históricas específicas. Portanto demandam especificidades também nas respostas e ofertas da política de assistência social.

> O SUAS, ao adotar a lógica territorial como um de seus pressupostos de gestão, o fez na perspectiva de aprimorar o conhecimento da realidade social; de melhorar o acesso dos destinatários aos serviços e benefícios; de favorecer a articulação da rede de serviços; de potencializar a intersetorialidade como estratégia de gestão; de possibilitar a integração entre serviços e benefícios; e de aprofundar e materializar processos participativos (BRASIL, 2015, p.37)

Ter o território como base para os processos de leitura da realidade e organização da intervenção "*significa a atuação no plano coletivo".* Significa adotar uma estratégia de atuação que reconhece os aspectos históricos e estruturais que reproduzem a pobreza, as vulnerabilidades e as violações de direitos.

A GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS E O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

"Para a elaboração do Plano de Assistência Social é necessário identificar os recursos humanos existentes nos territórios e aqueles necessários, cujos perfis devem estar de acordo com as desproteções sociais e as situações de vulnerabilidade e violações de direitos com as quais a política de assistência social deverá realizar seu atendimento junto aos usuários, assim como observar e prever os recursos materiais e de estruturação do trabalho social qualificado (vínculos de trabalho, Planos de Cargos, Carreiras e Salários, remuneração, gratificações, saúde do trabalhador, formação e capacitação, dentre outros). Desta forma, área da Gestão do Trabalho, responsável pela execução das ações de valorização do trabalhador e da estruturação do processo de trabalho institucional, deve estar integrada ao processo de planejamento e construção do Plano".

Fonte: Curso de atualização de Planos de Assistência Social. MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2015. Pág.19.

A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os avanços nos processos de democratização vão sendo materializados no âmbito das diversas políticas públicas através de um conjunto de diretrizes, sistemas, instâncias e instrumentos de participação da sociedade na formulação das políticas e no acompanhamento de seus resultados.

No caso específico da assistência social, a gestão democrática e participativa reconhece e inclui como parte diretamente envolvida na tomada de decisão, no monitoramento e na avaliação da política os seguintes sujeitos: usuários, trabalhadores, gestores e entidades.

São instâncias de deliberação do SUAS: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos

Municipais de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social são instâncias de deliberação e controle social, de composição paritária entre governo e sociedade civil

São instâncias de pactuação: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). A CIT é um espaço de articulação e pactuação nacional entre o gestor federal e os gestores estaduais e municipais. As CIBs são instâncias de articulação e pactuação entre gestores estaduais e municipais, nas quais são negociados e pactuados aspectos relacionados à gestão e à organização do SUAS no âmbito estadual.

Para promover a participação nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano de Assistência Social é preciso estabelecer dinâmicas e processos de articulação, escuta e diálogo com diferentes atores que, representando interesses e perspectivas distintas, contribuem para o avanço e qualificação da Política de Assistência Social e seus alcances. No âmbito dos municípios são atores essenciais a serem envolvidos na construção do Plano: órgão gestor municipal de assistência social, conselho municipal de assistência social, rede socioassistencial pública e privada (entidades), trabalhadores e usuários do SUAS.

Uma gestão que preza pela participação democrática busca estabelecer um cronograma de atividades, desenvolver ou incorporar técnicas e metodologias que sejam capazes de instrumentalizar a participação de diversos sujeitos.

COMO PROMOVER A PARTICIPAÇÃO?

1. A gestão e o conselho municipal marcam esta tarefa na agenda técnico-política da assistência social municipal.
2. A gestão convida todos os atores sociais relacionados ao tema e com responsabilidades públicas.
3. Realização de um planejamento coletivo sobre como será o desenvolvimento das atividades necessárias, estabelecendo um cronograma para o trabalho.
4. Definição dos responsáveis pela coordenação das atividades, importante para dar direção na condução da tarefa.
5. Este coletivo tem uma tarefa a realizar, e ao final dos trabalhos precisam ter um produto, que é o Plano.
6. Dependendo do porte do município, haverá necessidade de maior volume de trabalho e este pode ser distribuído em grupos de trabalho (GTs), para otimização da tarefa.
7. Os trabalhos devem considerar a seguinte dinâmica: que haja momentos de concentração e momentos de dispersão dos participantes na elaboração. Ou seja, momentos em que todos precisam estar juntos para alinhamento de concepções, informações e formas de elaboração, e momentos dedicados para a operação de coleta de dados para o diagnóstico; por exemplo, quando os responsáveis precisam de tempo para dedicação à tarefa.

8. Os momentos de tomada de decisão vão requerer da gestão e dos participantes do processo posicionamentos calcados nos seus compromissos com a cidadania e com a política pública. É importante que haja espaço para o diálogo por meio da argumentação fundamentada em evidências, do respeito à pluralidade das posições, para que a tomada de decisão seja democrática e construída coletivamente.

Fonte: Curso de atualização de Planos de Assistência Social. MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2015. Págs. 85 e 86

O módulo seguinte dará continuidade ao debate sobre o ciclo de planejamento da assistência social, aprofundando o diagnóstico socioterritorial como etapa fundamental para o conhecimento da realidade, a identificação das desproteções sociais e o mapeamento das demandas imediatas, emergentes e potenciais da população. Esse conhecimento constitui base indispensável para a definição de prioridades, a tomada de decisões estratégicas e a gestão da política em todos os níveis de governo.

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.

CNAS. **INFORME CNAS n.01/2021: 12ª Conferência Nacional de Assistência Social Orientações temáticas e organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social de 2021**. Brasília, 2021, Disponível em: https://www.blogcnas.com/12-conferencia-nacional

CNAS. **INFORME CNAS n.02/2021: 12ª Conferência Nacional de Assistência Social Orientações temáticas e organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social de 2021**. Brasília, 2021, Disponível em: https://www.blogcnas.com/12-conferencia-nacional

FNAS. Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS. Orientações Básicas a Gestores e Conselheiros. Versão Preliminar. Brasília, 2013. Pág. 123. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1534/arquivos/882102_Cadeno_de_Gestao_Orcamentaria_e_Financeira_do_SUAS_Versao_JUL2013.pdf