



CURSO DE ATUALIZAÇÃO  
DE **PLANOS** DE  
ASSISTÊNCIA  
SOCIAL





# CURSO DE ATUALIZAÇÃO DE PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS  
BRASÍLIA | BRASIL | 2015

## **EXPEDIENTE**

**Presidenta da República Federativa do Brasil | Dilma Rousseff**  
**Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer**  
**Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | Tereza Campello**  
**Secretário Executivo | Marcelo Cardona**  
**Secretário de Avaliação e Gestão da Informação | Paulo Jannuzzi**  
**Secretaria Nacional de Assistência Social | Ieda Castro**  
**Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | Arnoldo Anacleto de Campos**  
**Secretário Nacional de Renda de Cidadania | Helmut Schwarzer**  
**Secretário Extraordinário de Erradicação da Pobreza | Tiago Falcão**

**Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**  
**Secretária Adjunta | Paula Montagner**  
**Diretor de Monitoramento | Marconi Fernandes de Sousa**  
**Diretor de Gestão da Informação | Caio Nakashima**  
**Diretora de Formação e Disseminação | Patrícia Vilas Boas**  
**Diretora de Avaliação | Alexandre Rodrigues Pinto**

**Secretaria Nacional de Assistência Social**  
**Secretário Adjunto | José Dirceu Galão Junior**  
**Diretor do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social | José Ferreira da Crus**  
**Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais | Maria José de Freitas**  
**Diretora do Departamento de Proteção Social Básica | Léa Lucia Cecílio Braga**  
**Diretora do Departamento de Proteção Social Especial | Telma Maranho Gomes**  
**Diretora do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS | Bárbara Pincowsca Cardoso Campos**  
**Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social | Dulcelena Alves Vaz Martins**

Este material foi produzido com recursos do TED 004/2014, firmado entre a SAGI/MDS e a UFRGS/CEGOV.

## **CONTEÚDO E EXECUÇÃO**

### **Equipe MDS**

**Coordenação Geral | Patricia A. F. Vilas Boas, Marcilio Marquesini Ferrar, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, José Ferreira da Crus.**

**Equipe Técnica | Michelle Stephanou, Janine Cardoso Mourão Bastos, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Kátia Ozorio, Tarcísio da Silva Pinto, Victor Lima, Eliana TelesdoCarmo, Mônica Alves Silva, Ironi do Rocio V. de Camargo, André Yokowo dos Santos, Ana Carolina de Souza.**

### **Equipe CEGOV**

**Coordenação Geral | Aline Gazola Hellmann.**

**Autoras | Rosa Maria Castilhos Fernandes, Miriam Dias.**

**Equipe Técnica | Ana Carolina Ribeiro Ribeiro, Ana Julia Bonzanini Bernardi, Bruno Sivelli, Gabriela Perin, Gianna Reis Dias, Giordano Benites Tronco, Jéssica Sulis Binkowski, João Marcelo Conte Cornetet, Júlia da Motta, Thiago Borne Ferreira.**

**Equipe de Colaboradores Externos | Denise Colin, Eleonora Schettini M. Cunha, Luciana Jaccoud, Maria Carmelita Yazbek, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Márcia Mansur Saadallah.**

**Capa | Joana Oliveira de Oliveira**

**Projeto Gráfico e Diagramação | Gabriel Thier, Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff.**

**Figuras | Luiza Allgayer, Liza Bastos Bischoff, Joana Oliveira de Oliveira.**



Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

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

97 p. ; 30 cm.

ISBN: 978-85-60700-95-0

1. Assistência social, planos, atualização, Brasil. I. Sistema Único de Assistência Social.

CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias CRB 2230.

© 2015. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.  
Todos os direitos reservados.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

Bloco A | 3º andar | Sala 307 | CEP 70046-900 | Brasília | DF

Telefone: (61) 2030-1770

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDS: 0800 707 2003

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(UFRGS)  
Centro de Estudos Internacionais sobre  
Governo (CEGOV)

Campus do Vale, prédio 43322  
Av. Bento Gonçalves, 9500  
CEP: 91.509-900 – Porto Alegre – RS  
Fone: (51) 3308-9860  
[www.ufrgs.br/cegov](http://www.ufrgs.br/cegov)

# APRESENTAÇÃO

Prezado(a)

No processo de democratização da sociedade brasileira se constituiu a Política de Assistência Social, orientada pelo princípio de respeito à dignidade do cidadão, ao direito à proteção social não contributiva com acesso a benefícios e serviços de qualidade, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. Com este princípio, a assistência social se orienta sob a condição de direito social e integrante da seguridade social no país, ao lado da saúde e da previdência social, afirma-se como uma inovação na Constituição Federal de 1988. A assistência social passou então a ter reconhecimento de política pública setorial, com as diretrizes de descentralização político-administrativa e a participação e primazia da responsabilidade do Estado. Essa nova configuração passou a exigir que o Sistema Único de Assistência Social aprimorasse sua capacidade de gestão, o que inclui o processo de planificação.

De acordo com a NOB/SUAS, revisada e aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política de assistência social nas três esferas de governo, previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), desde 1993. A LOAS, ao estabelecer um novo desenho institucional, com comando único, conselhos paritários de gestão e fundos financeiros em cada instância de governo, coloca os Planos de Assistência Social- PAS- como instrumentos impulsionadores de novas e planejadas práticas interventivas (BRASIL, 2013). Desse modo, a consolidação da política de assistência social passa a exigir dos entes federados a institucionalização dos Conselhos de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e a elaboração do Plano de Assistência Social (PAS) sendo esta exigência, condição para o repasse de recursos federais aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal (art. 30 da LOAS), visando o financiamento das ações de assistência social em suas respectivas esferas.

Com a perspectiva de implementação de um Sistema Único de Assistência Social – o SUAS (2005), em todo território nacional, o planejamento nas três esferas de governo, ganha maior importância considerando-se a autonomia e competência de cada ente federado e relações de cooperação e complementariedade entre os mesmos, para implementação do sistema. Entretanto, as mudanças que se sucederam no âmbito do SUAS, exigiram a progressiva substituição de projetos e programas eventuais, por um conjunto de equipamentos próprios (que oferecem serviços e benefícios socioassistenciais) e complementares, com ações sistemáticas e continuas, transparentes, compartilhadas e fundamentalmente planejadas (BRASIL, 2013). É claro, que neste processo a mudança na natureza das relações entre sujeitos e estruturas, pressupõe um diálogo cada vez mais qualificado entre os diferentes atores sociais, para que possam estabelecer relações horizontais, compartilhadas e democráticas dentro

dos espaços institucionais que permitam movimentos instituintes onde o lugar do planejamento na assistência social seja garantido por todos.

Contudo, se a elaboração do Plano compete ao órgão gestor da política de assistência social no município, no estado ou Distrito Federal, que deverá ser acompanhado e aprovado do respectivo Conselho de Assistência Social Pode-se afirmar que este é um processo que exige do órgão gestor a mobilização da participação de um conjunto de atores envolvidos na implementação da política de assistência social, o uso de informações e a aplicação de diferentes metodologias de planejamento.

Com o objetivo de fortalecer o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e a Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, buscando atender as determinações da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (Resolução CNAS Nº 04/2013) e do Programa CapacitaSUAS (Resolução CNAS Nº 08/2012), propõem a execução do Curso de Atualização para Elaboração de Planos de Assistência Social. Este Curso direcionado a gestores e técnicos das secretarias estaduais e municipais da assistência social ou congêneres, tem como objetivo: capacitar diferentes atores envolvidos na formulação dos Planos de Assistência Social nos conhecimentos, metodologias e procedimentos aplicáveis ao processo de sua elaboração, monitoramento e atualização.

Para tanto, este Caderno de Estudos está organizado em três Módulos, com unidades específicas (ao todo são 6 Unidades) e com conteúdos sistematizados de acordo com os objetivos de aprendizagem, perfazendo uma carga horária total de 40 horas-aula de Curso. As oficinas propostas serão desenvolvidas no Curso Presencial e poderão ser disseminadas nas equipes de trabalho no âmbito do SUAS. Esperamos que a reflexão crítica sobre a temática desencadeie uma aprendizagem significativa a todos (as) participantes do Curso, para que possamos avançar na consolidação do SUAS em todo território nacional e que o planejamento faça parte dos cotidianos no âmbito do SUAS.

Desejamos a todos(as) um ótimo curso!

---

#### Agradecimento

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) agradece à gestão estadual da Assistência Social da Paraíba e à Universidade Federal da Paraíba (UFPB) pelas contribuições aos materiais dos cursos da segunda etapa do programa CapacitaSUAS, no qual este material se inclui. Isso foi possível pela parceria da universidade e do Estado com o MDS, que numa ação colaborativa, tornou a experiência pioneira da Paraíba nas ofertas do CapacitaSUAS uma rica oportunidade para ajustes e aperfeiçoamentos. A toda a equipe envolvida nosso muito obrigado!

# CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

<b>MÓDULO 1 (8h) PLANEJAMENTO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	
Unidade 1.1 (4h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planejamento governamental e o ciclo de gestão de políticas públicas</li><li>• Instrumentos de Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA</li><li>• Articulação dos instrumentos de Planejamento com a Política de Assistência Social</li><li>• Modelos de planejamento: tradicional e estratégico situacional</li></ul>
Unidade 1.2 (4h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• O que é o Plano de Assistência Social (PAS)?</li></ul>
<b>MÓDULO 2 (24h) A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	
Unidade 2.1 (8h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• O diagnóstico socioterritorial: coleta, organização e análise dos dados e informações necessárias para a construção do PAS.</li><li>• A articulação do Pacto de Aprimoramento do SUAS para o aperfeiçoamento do PAS</li></ul>
Unidade 2.2 (16h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estrutura básica do PAS (cf. Cap. III da NOB/SUAS, de 2012):<ol style="list-style-type: none"><li>a) Dados de identificação do Plano;</li><li>b) Introdução;</li><li>c) Diagnóstico socioterritorial;</li><li>d) Objetivos;</li><li>e) Diretrizes e prioridades deliberadas;</li><li>f) Ações estratégicas;</li><li>g) Metas;</li><li>h) Resultados e impactos esperados;</li><li>i) Recursos materiais, humanos e financeiros;</li><li>j) Mecanismos e fontes de financiamento;</li><li>k) Cobertura da rede prestadora de serviços;</li><li>l) Indicadores de monitoramento e avaliação;</li><li>m) Espaço temporal de execução;</li></ol></li></ul>
<b>MÓDULO 3 (8h) MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PAS</b>	
Unidade 3.1 (8h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• A importância do monitoramento no ciclo de gestão do PAS</li><li>• O papel do controle social no monitoramento da execução do PAS</li><li>• Utilização de indicadores de monitoramento do PAS</li><li>• Articulação entre o monitoramento da execução do PAS e as informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial para a atualização do PAS</li></ul>



# SUMÁRIO

## MÓDULO 1 PLANEJAMENTO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

unidade 1.1 13

Planejamento governamental e o ciclo de gestão de políticas públicas .....	14
Instrumentos de Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA .....	17
Articulação dos instrumentos de Planejamento com a Política de Assistência Social .....	21
Modelos de planejamento: tradicional e estratégico situacional .....	24

unidade 1.2 35

O que é o Plano de Assistência Social (PAS)? .....	35
A Construção Democrática e Participativa do Plano de Assistência Social .....	49

## MÓDULO 2 A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

unidade 2.1 65

O diagnóstico socioterritorial: coleta, organização e análise dos dados e informações necessárias para a construção do PAS .....	65
--	----

unidade 2.2 85

O processo de elaboração do Plano de Assistência Social .....	85
Estrutura Básica do PAS .....	86

## MÓDULO 3 MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

unidade 3.1 99

A importância do monitoramento no ciclo de gestão do PAS .....	99
O papel do controle social no monitoramento da execução do PAS .....	101
Utilização de indicadores de monitoramento do PAS .....	104
Articulação entre o monitoramento da execução do PAS e as informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial para a atualização do PAS .....	106

# LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada  
BSM - Brasil Sem Miséria  
CadÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal  
CapacitaSUAS - Programa Nacional de Capacitação do SUAS  
CEGOV - Centro de Estudos Internacionais sobre Governo  
Centro POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua  
CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.  
CF - Constituição Federal  
CIB - Comissão Intergestores Bipartite  
CIT - Comissão Intergestores Tripartite  
CMAS - Conselho Municipal De Assistência Social  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
COEGEMAS - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social  
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
Cras - Centro de Referência em Assistência Social  
Creas - Centro de Referência Especializado da Assistência Social  
ESTADIC - Pesquisa Básica de Informações Estaduais  
FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social  
FJP - Fundação João Pinheiro  
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social  
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social  
Fonseas - Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social  
GT - Grupo de Trabalho  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICS - Instância de Controle Social  
IDI - Índice de desenvolvimento da infância  
IDV - Identificação de localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentares  
LOA - Lei de Orçamentária Anual  
Loas - Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social  
MI social - Matriz de Informação Social

MOPS - Mapa de Oportunidade e Serviços Públicos  
MUNIC - Pesquisa Básica de Informações Municipais  
NOB/RH SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o Sistema Único de Assistência Social  
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social  
Paefi - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
Paif - Proteção e Atendimento Integral à Família  
PAS - Plano de Assistência Social  
PES - Planejamento Estratégico Situacional  
PMAS - Plano Municipal de Assistência Social  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PNEP - Política Nacional de Educação Permanente  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA - Plano Plurianual  
RI Social - Relatório de Informações Sociais  
SAGI - Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação  
SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo  
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
Tab social - Tabulador de Microdados Sociais  
TACGAS - Tipologia de capacidade de gestão em Assistência Social.  
UF - Unidade da Federação  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas



# MÓDULO 1

## PLANEJAMENTO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este módulo apresenta duas unidades específicas que tratam respectivamente sobre conteúdos que são fundamentais para compreensão da importância do planejamento na Política de Assistência Social. Trata sobre o ciclo de gestão de políticas públicas, dos instrumentos e tipos de planejamento, para o entendimento das suas diferenças e a relevância da utilização do planejamento estratégico situacional na elaboração do Plano de Assistência Social. Na Unidade 1, a reflexão proposta permitirá ao leitor compreender: O que é planejamento governamental; como se faz; sua importância para a Política de Assistência Social, assim como, os aspectos relativos ao planejamento orçamentário. Na Unidade 2, avançamos aprofundando a reflexão sobre o PAS, fazendo as articulações com instâncias de participação, deliberação, pactuação e controle social na construção do PAS e com os respectivos atores envolvidos na construção do Plano. Por fim, o PAS evidencia-se enquanto ferramenta para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além de sua utilização ser uma condição estratégica para a consolidação do SUAS.

Vamos iniciar a leitura!





## OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta **Unidade 1**, os objetivos de aprendizagem são:

- compreender o conceito e a prática de planejamento estatal no contexto da construção de políticas públicas;
- compreender e diferenciar os modelos de planejamento aplicados às políticas públicas; e
- compreender o ciclo orçamentário no contexto do planejamento e da Política de Assistência Social.

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. Segundo Miriam Veras Baptista (2000), a dimensão política “decorre do fato de que ele (planejamento) é um processo contínuo de tomadas de decisões, inscritas nas relações de poder”. (BAPTISTA, 2000: 17). Planejar é agir de um determinado modo para um determinado fim. É o processo de construir a realidade com as características que se deseja para a mesma. A Função do Planejamento é tornar a ação: Clara – precisa – eficiente e eficaz – direcionada – transformadora. (GANDIN, 2001).

A Função do Planejamento é tornar a ação: Clara – precisa – eficiente e eficaz – direcionada – transformadora. (GANDIN, 2001).

Planeja-se porque se quer minimizar a incerteza e o improviso e porque se almeja a **EFICIÊNCIA**. O planejamento envolve a utilização do conhecimento para modelar uma trajetória futura. Planejar é construir o futuro desejado e não se deixar ser arrastado pelos acontecimentos (MATUS, 1985). **O planejamento é o oposto do improviso.**

Por isso, a elaboração do planejamento é uma atividade fundamental para os governos. **O produto do processo de planejamento é o plano.** Nele, estão definidos os objetivos, como serão atingidos e como serão avaliados os impactos das ações. O plano consiste em um documento orientador das ações dos governos e também em uma forma de publicizar suas intenções, consubstanciando-se numa ferramenta que promove a transparência.



### EFICIÊNCIA

Competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços.

**O planejamento é um cálculo que precede e preside a ação**  
(MATUS, 1985).

Por meio do planejamento se organiza e se projeta de forma democrática e participativa, fortalecendo, assim, a transparência da gestão da política pública. Partindo desta breve introdução, trataremos, a partir de agora, de aspectos fundamentais para a compreensão da importância do planejamento governamental e, neste Caderno, no âmbito da Política de Assistência Social.

## PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O CICLO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas**, conforme define a Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012.

O planejamento precede, condiciona e orienta a ação estatal (CARDOSO JR, 2011). É o mecanismo pelo qual o Estado viabiliza o acesso aos bens e serviços considerados direitos sociais aos seus cidadãos, através das **POLÍTICAS PÚBLICAS**. Também é importante reconhecer que “uma das razões para o planejamento é a necessidade de mediação entre futuro e o presente” (MATUS, 1989, apud PARES; VALLE, 2006, p. 239).

Historicamente, o Brasil teve momentos distintos de realizar o planejamento governamental, 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. Também se constata que, por muitos períodos, o planejamento foi instrumento de intervenção e controle social, fase em que o Estado foi o propulsor do desenvolvimento socioeconômico no país (SOUZA, 2004).

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). Assim, a Constituição Federal estabeleceu o sistema vigente de planejamento governamental articulado ao orçamento para a execução das políticas públicas.

A política de assistência social no Brasil é uma política setorial que se constituiu como política pública a partir da luta pela democratização e pela conquista dos direitos sociais, materializada na Constituição Federal de 1988 e vem avançando na formulação de planos para ampliar o profissionalismo e transparência na gestão da coisa pública. Matus (2006), diz que “o plano não depende de sua pertinência a um sistema econômico-social determinado, mas do uso da razão técnico-política na tomada de



### 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).

decisões” (2006, p. 115). 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. Portanto, é fundamental o conhecimento e a vivência do planejamento na Assistência Social, compreendendo sua dinâmica e operacionalidade.

Torna-se importante considerar, nos processos de planejamento, as especificidades advindas da densidade demográfica e portes dos municípios, mas não só, devem-se considerar também aspectos vinculados à ruralidade, ao mundo urbano; às especificidades regionais; características de grupos populacionais, a localização (fronteiras, áreas de desastres ecológicos) dentre outros.

O planejamento está inserido em todas as etapas do CICLO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Este ciclo é composto por fases que correspondem a momentos específicos e ao mesmo tempo, interdependentes, requeridos para a efetivação das políticas públicas.

#### **Seus momentos são:**



- I. *Definição da agenda*: etapa na qual um problema adquire relevância política, tal que passará a receber atenção prioritária dos gestores públicos. São várias as questões de políticas públicas, mas apenas algumas se tornam problemas de políticas públicas, ou seja, entram na agenda. A definição do problema, quando entra na agenda, tem impactos diretos sobre as alternativas e as soluções que a ele serão apresentadas.



#### **ATENÇÃO**

A NOB SUAS 2005 classifica os municípios brasileiros em cinco portes.



#### **CICLO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ferramenta analítica que permite conhecer as várias fases dos processos político-administrativos envolvidos na realização de uma política pública.

Facilita (embora não resolva) a investigação das relações de poder, das redes, bem como das práticas que se encontram tipicamente em cada fase, auxiliando na elaboração e na avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2013a, p.67).



## SAIBA +

Você conhece os prazos para a elaboração do orçamento?

**FEDERAL:** PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31/08 do primeiro ano de cada novo governo; LDO deve ser apresentada até 15/04; LOA até 31/08. No Congresso Nacional, a LDO deve ser aprovada até o dia 17/07 e a LOA até 22/12.

**ESTADUAL:** Executivo envia para Assembleia até 15/09. Recebe para sanção até 30/11.

**MUNICIPAL:** Executivo envia para Câmara até 15/10. Recebe para sanção até 15/12.



## DICA

Todo gasto no âmbito público com ação ou benefício governamental para cidadãos deve ser precedido de elaboração e aprovação de lei específica, além da aprovação dos Conselhos.

- II. *Formulação das alternativas:* etapa que consiste na definição das alternativas possíveis de tratamento do problema, conforme os objetivos a serem alcançados e os meios disponíveis para a solução do problema identificado. Envolve, pelo menos, uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis, assim como uma avaliação das chances do projeto se impor na arena política.
- III. *Tomada de decisão:* : etapa em que se adota uma ou um conjunto de alternativas possíveis, ponderando expectativas de resultados e custos para sua obtenção, segundo os meios a serem empregados. Normalmente precedem ao ato de decisão processos de conflito e de acordo envolvendo os atores mais influentes na política e na administração.
- IV. *Implementação:* etapa em que se procede à execução das ações planejadas para a consecução dos objetivos delineados. Este período pode ser o principal responsável pelo baixo impacto da política formulada. A implementação estabelece a conexão entre a intenção do planejamento e o resultado alcançado. Nesta etapa se põe à prova a qualidade da decisão tomada e sua adequação ao mundo do possível. No momento da implementação surgem os obstáculos, previstos ou não, à execução do planejado, exigindo desenvoltura e liderança dos gestores para superá-los. Durante a implementação, surgem problemas menores, com a respectiva formulação das alternativas e de tomada de decisão, que pode “subir” para os tomadores de decisão, mas muitas vezes permanecem no nível dos implementadores.
- V. *Avaliação dos resultados:* etapa em que se apreciam os resultados e os impactos produzidos pelo programa. Busca-se verificar o atendimento e o não atendimento dos resultados esperados, assim como os efeitos colaterais indesejados, visando deduzir as ações necessárias daí em diante: seja a suspensão da política, seja sua modificação ou manutenção. Trata-se de uma fase de importante aprendizagem (BRASIL, 2013 a, p. 67).

A organização teórica do ciclo de gestão de políticas públicas permite a compreensão do trabalho a ser realizado para a consecução da política de assistência social. Para este planejamento na perspectiva estratégica e participativa, vários atores são partícipes, configurando-se em um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses.

Faz parte deste processo a presença de movimentos de apoios, assim como de resistências, repleto de avanços e retrocessos, e com acontecimentos não necessariamente na sequência esperada e não plenamente antecipáveis (JANNUZZI, 2013).

## INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA



### ATENÇÃO

Vale destacar que esse tema tem sido tratado de forma mais detalhada no curso de Gestão Financeira, no entanto, é altamente recomendado que gestores e técnicos do SUAS conheça o processo orçamentário público.

A tríade PPA – LDO – LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento.

O orçamento público, em sentido amplo, é um documento legal, aprovado por lei, contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício. Inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas (federais, estaduais e municipais) para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo.

O orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento das ações do Estado. Ao definir os campos de investimentos priorizados pelo governo, o orçamento público revela-se de fundamental importância para a implementação das políticas públicas (BRASIL, Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, MDS, 2013).

Os instrumentos de planejamento orçamentário, definidos pela Constituição Federal de 1988 são: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentares - LDO e a Lei de Orçamentária Anual – LOA. Deste modo, refletir e problematizar a respeito torna-se fundamental para compreensão do ato de planejar no sistema público para efetivação de todas as políticas públicas, inclusive a política de assistência social.

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, Assembléia 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 deve ser feita pela sociedade organizada, sendo este um dos papéis centrais dos Conselhos das Políticas Públicas, no nosso caso, o da Assistência Social.



## DESPESAS DE CAPITAL

Em geral são investimentos como a aquisição de bens ou a construção de equipamentos para prestação de serviços públicos.

Vejamos do que se tratam:

- O **PPA** estabelece as **diretrizes, os objetivos e as metas** da Administração Pública para as **DESPESAS DE CAPITAL** e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme exposto no artigo 165 da Constituição. Ele é elaborado no primeiro ano de governo, portanto, a cada quatro anos.

O PPA foi concebido para ser o elemento central do sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO (PARES e VALLE, 2006).

O PPA é um instrumento de planejamento estratégico, de modo que é formado por todos os programas e projetos que o governo pretender realizar no período de quatro anos. A consequência disso é que a construção do PPA depende dos planos das políticas públicas setoriais.

- A **LDO** define as **metas e prioridades** do PPA para o próximo exercício administrativo, estabelecendo as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO é uma lei anual e estabelece a conexão entre o PPA e a LOA

- A **LOA** define os recursos necessários para as ações da LDO. Ela deve conter (IBASE, 2008):  
A lei deve conter (IBASE, 2008):

- de forma detalhada, as ações que serão implementadas e executadas pelo poder público no período de um ano.
- todas as receitas e todas as despesas relativas ao orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos, para um ano de exercício.

**LOA** - É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere. Tem como um dos objetivos centrais o cumprimento ano a ano das etapas do PPA em consonância com a LDO. É o orçamento propriamente dito. (Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, do MDS, 2013b).

Figura 01 – Ciclo Orçamentário no Brasil



Fonte: elaboração própria.

Entre os objetivos de um PPA, podem ser elencados os principais e mais importantes:

- ✓ Definir com a máxima clareza e objetividade possível quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pelo governo municipal, bem como os resultados esperados;
- ✓ Organizar os programas e ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade, em especial os segmentos mais fragilizados;
- ✓ Estabelecer critérios para nortear a alocação dos orçamentos anuais;
- ✓ Definir diretrizes do sistema de gestão do planejamento, como a definição clara de responsabilidades pelas ações do governo, pelo monitoramento e avaliação das metas do plano e como ele será corrigido durante sua execução;

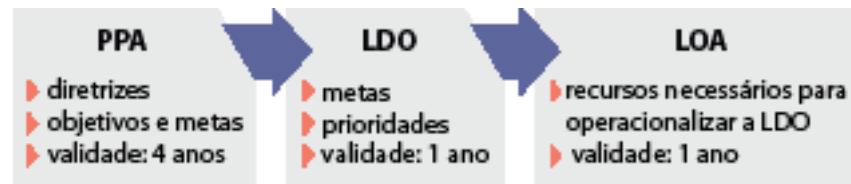
- ✓ Integração das prioridades municipais com as diretrizes e prioridades dos planejamentos do Estado e do Governo Federal;
- ✓ Estabelecer diretrizes para uma gestão democrática do planejamento e dos recursos financeiros do município (BRASIL, MPOG, 2013c, p.12).



DICA

A União, os estados, o DF e os municípios devem elaborar os respectivos planos de assistência social a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do PPA (BRASIL, MDS, 2013b).

Figura 02 – Sistema integrado de planejamento e orçamento brasileiro

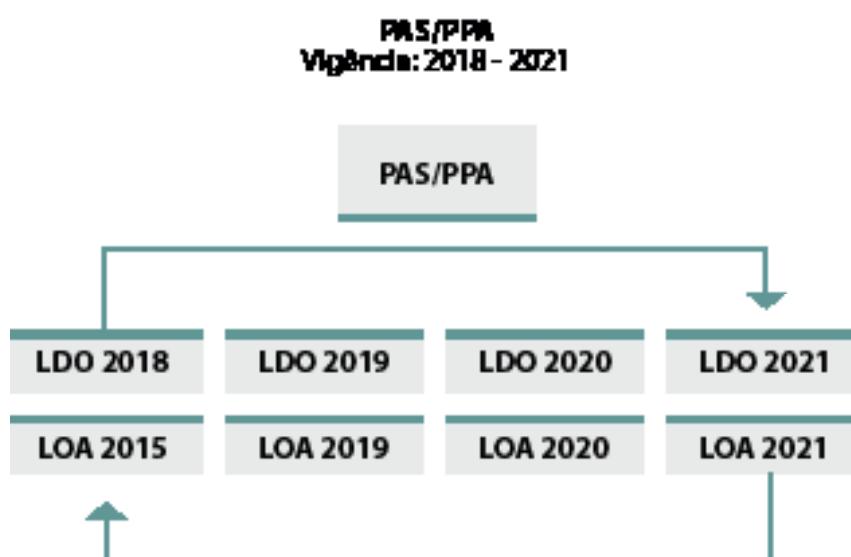


Fonte: elaboração CEGOV com base em Brasil (MPOG, 2014), 2015.

Em síntese, no período de quatro anos, o PPA, como elemento central do sistema de planejamento, orienta as metas e prioridades a serem realizadas por meio da LDO, assim como sobre os recursos necessários para o alcance dos seus objetivos por meio da LOA, ambas de abrangência anual e por iniciativa do executivo, como a figura 03 demonstra.

Conforme expresso na NOB/SUAS de 2012 (art. 19), os Planos de Assistência Social (PAS) devem ser elaborados a cada 4 (quatro) anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual (PPA) de cada ente federado.

Figura 03 - Os instrumentos de planejamento em perspectiva temporal, exemplo da Município



Fonte: elaboração SNAS/MDS, 2016.

Assim, o pareamento entre Plano de Assistência Social e o PPA torna possível o reflexo do primeiro sobre o segundo. O Plano Plurianual é “uma síntese e um retrato do planejamento que se faz em todos os setores do governo, ele deve também primar pelo diálogo que estabelece com os planos setoriais e territoriais” (BRASIL, 2014b). Dessa forma, a LDO e a LOA poderão estabelecer o orçamento necessário para a execução do previsto no PAS.

A Figura 03 procura demonstrar que o processo de gestão do PPA “deve também prever atualizações do Plano, de modo a mantê-lo como um instrumento vivo em consonância com as ações reais do Governo” (BRASIL, 2014b). Para isso o monitoramento do PAS e do PPA é central para a avaliação e revisão dos Planos e, assim, se tornam instrumentos importantes de gestão.

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

Todos os governantes brasileiros deverão inserir em suas peças orçamentárias as políticas públicas para a área de Assistência Social, conforme previsto em seus principais normativos – PNAS, NOBSUAS 2012 (CADERNO DE GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, MDS, 2013b). Portanto, **para que as ações de Assistência Social sejam implementadas precisam estar contempladas no PPA, na LDO e na LOA.**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), determina que o PPA, a LDO e a LOA **contemplem a apresentação dos programas e das ações, em coerência com os Planos de Assistência Social, considerando os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, alocando-os como sendo de proteção social básica e proteção social especial de média e/ou de alta complexidade** (BRASIL, 2004, p. 120).



### ATENÇÃO

As ações previstas no Plano de Assistência Social que não forem incorporadas ao PPA não serão objeto de destinação orçamentária e não poderão ser implementadas.



## ATENÇÃO

O **PAS** é o documento estratégico para a construção do PPA da União, Estados e Municípios.



## SAIBA +

Consulte o Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, do MDS, 2013b.

Isso significa que:

No  
PPA

Serão apresentadas as **diretrizes, os objetivos e metas** para os serviços e benefícios socioassistenciais da Assistência Social para o período de quatro anos, conforme o Plano de Assistência Social.

Na  
LDO

Serão elencadas as **metas e as prioridades**, entre os programas dispostos no PPA, para o próximo ano. A inclusão dos programas e ações de Assistência Social garantem suas prioridades na destinação orçamentária.

Na  
LOA

Serão definidos os **recursos necessários** para as ações.

Sobre isso, a PNAS informa que:

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).

A PNAS fornece a diretriz e a plataforma conceitual para a elaboração dos Planos de Assistência Social, a começar pelo Plano Decenal de Assistência Social (a ser detalhado na Unidade 2). Deve haver uma integração entre as políticas setoriais e a política de assistência social. A articulação dinâmica entre estes instrumentos de planejamento pode ser demonstrada pela Figura 4.

Figura 04 - Integração da política de Assistência Social com as políticas setoriais



Fonte: elaboração SNAS/MDS, 2016.

O Plano Decenal de Assistência Social deve se refletir no Pacto de Aprimoramento do SUAS, tanto da gestão municipal como da gestão estadual (a ser detalhado na Unidade 2). O Plano Municipal de Assistência Social, por sua vez, deve contemplar as prioridades e metas previstas no Pacto de Aprimoramento do SUAS da gestão municipal. A articulação dinâmica entre estes instrumentos de planejamento pode ser demonstrada pela Figura 5.

Figura 05 - Articulação entre Plano Decenal, Pacto de Aprimoramento e Plano Municipal de Assistência Social



Fonte: elaboração SNAS/MDS, 2016.

Por fim, é o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), elaborado quadrienalmente, que se reflete diretamente no PPA e, consequentemente, na LDO e LOA. O orçamento, expresso na LOA, dará as condições financeiras para a execução do planejamento previsto no PMAS. A articulação dinâmica entre estes instrumentos de planejamento e orçamento pode ser demonstrada pelo Diagrama 1.

Figura 06 - Articulação entre o sistema de planejamento e orçamento do município e o Plano Municipal de Assistência Social



Fonte: elaboração SNAS/MDS, 2016.

## MODELOS DE PLANEJAMENTO

Os modelos de planejamento são metodologias para a elaboração dos planos. No **planejamento tradicional**, durante muito tempo utilizado no planejamento governamental, o ator mais importante é o formulador, indivíduo que detém conhecimento técnico e trabalha a serviço dos que têm poder de decisão.

Entre várias metodologias de planejamento, vem se destacando o **planejamento estratégico situacional**. Este prevê a participação de diferentes agentes, considerando a importância dos diferentes conhecimentos, não só o técnico. .

De acordo com a NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Plano de Assistência Social, previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política de assistência social nas três esferas de governo.

## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)

Nesse tópico será abordado o modelo de planejamento estratégico situacional, mas vale destacar a existência de outros modelos que podem ser adotados no processo de planificação. Recomenda-se, no entanto, que a escolha dos modelos de planejamento tenha por pressuposto o aprofundamento do processo de democratização da gestão, desse modo, todo o processo de planejamento deve incluir os diferentes sujeitos da política de assistência social (gestores, trabalhadores, entidades e usuários).

O PES foi idealizado por Carlos Matus (1985) a partir da análise das experiências do planejamento normativo na América Latina. Matus (1985) acreditava que o planejamento era a expressão da liberdade conquistada pelos indivíduos: de escolher seu futuro. Pois planejar é criar o futuro e não ser arrastado pelos acontecimentos. Assim, o planejamento envolve mudanças sociais. E mudanças geram conflitos. Por isso, o autor enfatiza a importância de considerar e inserir no processo de planejamento os **ATORES SOCIAIS**, afastando-se dos princípios do planejamento normativo. O ator para Matus sintetiza Artmann (2000, p. 4) precisa de algumas características: ter base organizativa, ter um projeto definido e controlar variáveis importantes para a situação.

Figura 06 - Implicações do planejamento estratégico situacional



Fonte: elaboração CEGOV, 2015.



### ATORES SOCIAIS

É uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem a capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação (MATUS,1993).

**O plano, que é o produto do processo de planejamento, dá foco e direcionamento ao governo.** E, se a função do governo é agir e transformar a realidade, precisa planejar. Matus (1985) criou o **Triângulo de Governo** para explicar os fundamentos do PES, no qual em cada vértice está o Projeto de Governo, a Governabilidade e a Capacidade de Governo, de forma vinculada e interdependente.

Figura 07 – Triângulo de Governo



Fonte: Matus (1985).

O pressuposto deste planejamento é de que **a realidade social e econômica é dinâmica, com a presença de diversas forças e atores sociais, que historicamente são constituídos e organizados, sendo necessária a análise de conjuntura para o desenvolvimento permanente desta realidade**. Assim, governar requer uma situação de poder compartido, de modo a criar as condições favoráveis de êxito nos propósitos, ou seja, obter governabilidade. Para Matus (1989), os vários atores em cena no contexto social têm seus objetivos e fazem projeções sobre mudanças necessárias para alterar a situação existente, portanto, são também partícipes do processo de planejamento.

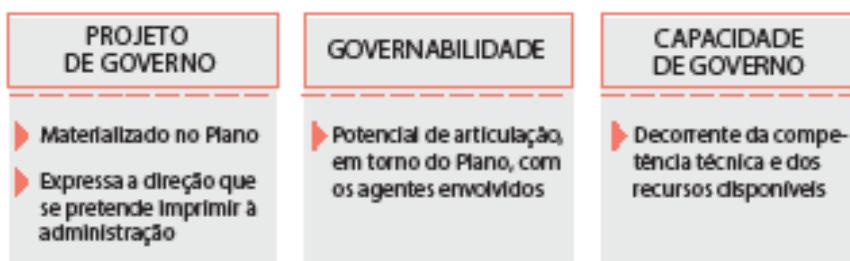
Esta posição de partilha do poder de decisão sobre as escolhas das ações do governo não exime o gestor da sua responsabilidade pública, imanada do sufrágio universal para dirigir e executar. Porém, introduz o elemento da participação e da coresponsabilização na elaboração dos planos de ação.



"O coração do plano é a tentativa de governar um processo, e um processo só se governa por meio da ação. Consequentemente, a planificação se refere ao presente e isto lhe dá um grande sentido prático" (MATUS, 1989, p. 111). O que esta afirmação de Matus significa? Você participa ou viabiliza a participação de diferentes atores sociais no planejamento das ações no âmbito da Assistência Social?

O planejamento passa a estar intrinsecamente vinculado à ação e aos resultados/impactos, e não somente ao cálculo que antecede a ação. Deste modo, o planejamento "se refere a oportunidades e a problemas reais" que a sociedade e seus setores apresentam (MATUS, 1989, p. 113).

Figura 08 – Definição dos fundamentos do PES por meio do Triângulo de Governo em Matus (1989)

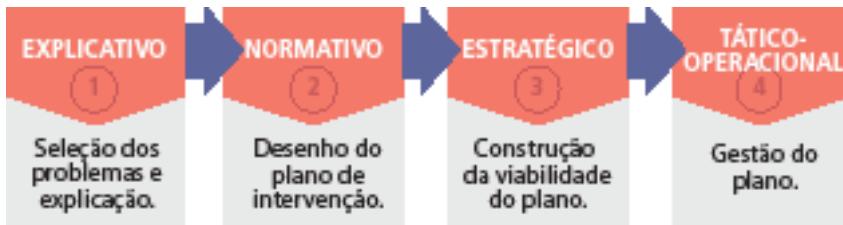


Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

O PES salienta que o contexto de elaboração do Plano é de incerteza, já que trata de dinâmicas sociais. Desta forma, o governo poderá controlar algumas variáveis, mas não controlará todas. Por isso a importância da ampliação dos atores participantes, para além do núcleo técnico de planejamento.

**A dinâmica de execução do PES é formada por quatro momentos: Explicativo, Normativo, Estratégico e Táctico-Operacional.**

Figura 09 - Momentos do Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: elaboração própria.

## 1

### O MOMENTO EXPLICATIVO

Nesse momento, o ator responsável pelo processo de planejamento estuda as oportunidades e os problemas que enfrenta, tentando explicar suas causas. É o momento da elaboração da **explicação situacional**.

A “situação” refere-se a um recorte problemático da realidade, realizado por um dado ator em função de sua relação com outros atores. Nesse sentido, a explicação situacional:

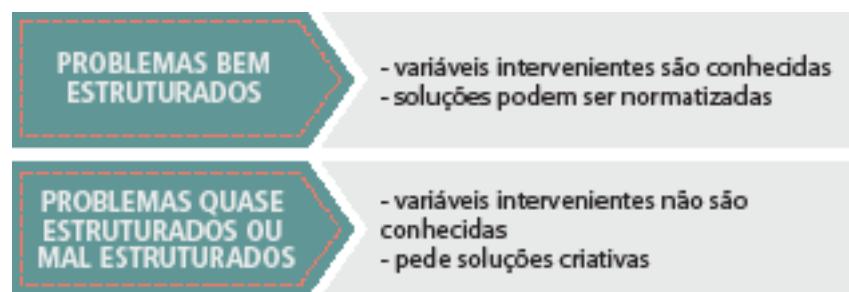
- não é única;
- refere-se a múltiplas dimensões da realidade: política, econômica, cultural, ecológica;
- é interdisciplinar e multisectorial;
- é dinâmica;
- e conforma um espaço de conflito.

No momento explicativo são selecionados os fatos problemáticos e são construídas as explicações para eles.

Em síntese, o primeiro problema é identificar corretamente os problemas e explicá-los situacionalmente; quer dizer, diferenciar as explicações, para saber não apenas onde atuar para enfrentá-los, como também perante quem devemos fazê-lo (MATUS, 2006, p. 125).

No PES, um **problema** corresponde a uma realidade insatisfatória e superável que provoca a ação do governo e dos atores sociais. Esta ação é projetada por meio do plano. São delimitados dois tipos de problemas, o que passamos a tratar a seguir.

Figura 10 – Tipos de problemas segundo o Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: elaboração CEGOV com base em Artmann (2000), 2015.

**O momento explicativo é formado pelas seguintes fases:**

### SELEÇÃO DOS PROBLEMAS

A **seleção dos problemas** pode ser realizada por um grupo de atores ou por um ator responsável pelo processo.

Se for realizada por um grupo, pode-se utilizar a dinâmica denominada "chuva de ideias", por exemplo.

Se for realizada por um ator, a avaliação dos problemas deve ser feita segundo os seguintes critérios: valor do problema para o ator, para outros agentes e para a população; custo econômico e político das soluções. Outros critérios podem ser adicionados, conforme as necessidades dos decisores.

A **descrição dos problemas** é feita por meio de indicadores sociais que permitam caracterizá-lo. Para melhor descrição, é importante usar indicadores qualitativos e quantitativos. A descrição não deve explicar o problema, mas expressá-lo por meio de seus “sintomas”, mostrando como o problema se apresenta.

**Por exemplo:** Uma situação de violação de direitos relevante é a de famílias com baixa renda familiar e com uma pessoa idosa entre os seus membros. Esta situação precisa ser conhecida na sua globalidade no município (ou no estado, quando for o caso) considerando seu porte e outras especificidades regionais, para serem pensadas ações necessárias, ou seja, ser realizado o planejamento. Para a caracterização da situação se utilizará de **INDICADORES** que mostrem a quantidade de idosos nessa situação, quais as características das suas famílias, se vivem com suas famílias, trata-se, portanto de construir um conjunto de indicadores que permitam identificar qual a condição de vulnerabilidade e desproteção na perspectiva socioterritorial.

## DESCRIÇÃO DOS PROBLEMAS



### INDICADORES SOCIAIS

São medidas usadas para transformar conceitos abstratos, como “fome” ou “miséria”, em algo que possa ser analisado e quantificado. (JANNUZZI, 2005).

Podemos considerar como **exemplos de indicadores sociais** utilizados para a caracterização de uma determinada situação que está sendo analisada: a proporção de pobres, a taxa de analfabetismo, o rendimento médio do trabalho, as taxas de mortalidade infantil, as taxas de desemprego, a proporção de crianças matriculadas em escolas, entre tantos outros. **Os indicadores podem ser classificados como:**

#### OBJETIVOS

Dizem respeito aos eventos concretos da realidade social. Normalmente são quantitativos, construídos a partir de estatísticas públicas ou registros administrativos.

São exemplos de indicadores objetivos: taxa de evasão escolar e domicílios com acesso à rede de água.

#### SUBJETIVOS

Em geral são qualitativos, pois são construídos a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão.

São exemplos de indicadores subjetivos: índice de confiança nas instituições e avaliação sobre desempenho dos governantes (JANNUZZI, 2005).

## CONSTRUÇÃO DA REDE DE CAUSALIDADE

Uma vez descritos os problemas, deve-se definir suas causas imediatas, intermediárias e de fundo dos problemas. Para isso, são utilizadas **ferramentas de planejamento**.



## SAIBA +

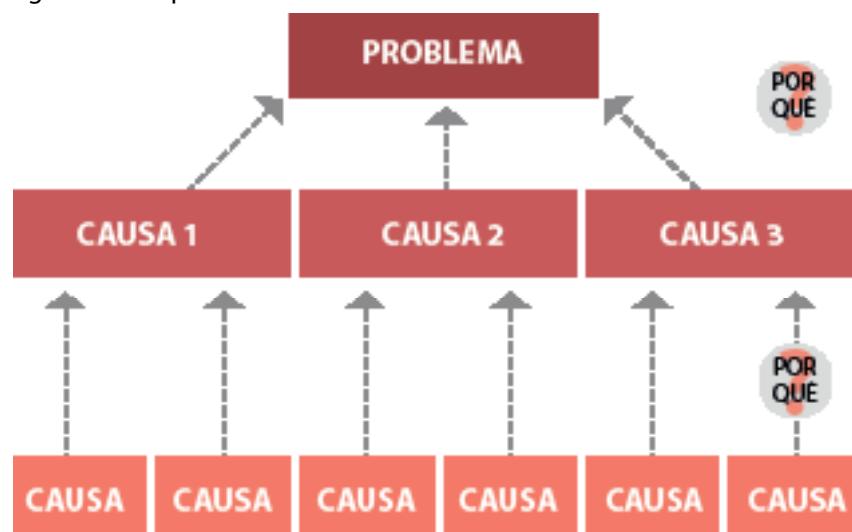
Existem distintas ferramentas de planejamento apropriadas para situações de baixa e alta complexidade. Veja o documento Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017 (BRASIL, 2013).

O PES, sendo um enfoque flexível, permite a utilização de outras técnicas ou enfoques que complementem a análise dos problemas bem como facilitem a construção de propostas participativas e a busca de adesão ao plano de ação (ARTMANN, 2000, p. 28).

Uma ferramenta que auxilia nessa tarefa é a técnica da *Árvore de Problemas*.

A **árvore de problemas** é uma representação gráfica de uma situação-problema (tronco), suas principais causas (raízes) e os efeitos negativos que ela provoca na população-alvo (galhos e folhas). Para garantir a mudança pretendida na situação problema, as ações do programa devem intervir em causas selecionadas como críticas.

Figura 11 - Esquema da Árvore de Problemas



Fonte: elaboração própria.

## DEFINIÇÃO DOS NÓS CRÍTICOS

Na Figura 11 se constata que um problema tem muitas causas. Os **nós críticos** são as causas que serão enfrentadas. Ou seja, para as quais serão elaboradas propostas de ação. O processo de seleção das causas pode ser realizado respondendo as questões:

- Intervenção sobre a causa modificará positivamente o problema?
- Podemos agir sobre a causa?
- Politicamente é oportuno agir?

**Quando as resposta for sim, temos um nó crítico!**

## DESCRÍÇÃO DOS NÓS CRÍTICOS

Na **descrição dos nós críticos** devem-se identificar os atores, grupos ou instituições que controlam os nós e se esses atores estão dentro ou fora do espaço de governabilidade de quem planeja.

**Por exemplo:**

Se trabalharmos com um problema organizacional, definimos que a baixa resolutividade dos atendimentos se deve à falta de capacitação dos funcionários (causa imediata). Decidimos que devemos enfrentar essa causa. Na descrição desse nó crítico, perguntamos: quem tem controle sobre essa questão? O sindicato? O departamento responsável pela gestão de pessoal? Em seguida perguntamos: podemos influenciar esses atores? Podemos definir suas ações?

**Por exemplo:** Se trabalhamos com um problema organizacional, definimos que a baixa resolutividade dos atendimentos se deve à falta de capacitação dos funcionários (causa imediata). Decidimos que devemos enfrentar essa causa. Na descrição desse nó crítico, perguntamos: quem tem controle sobre essa questão? O sindicato? O departamento responsável pela gestão de pessoal?

Em seguida perguntamos: podemos influenciar esses atores? Podemos definir suas ações?

## 2

### O MOMENTO NORMATIVO OU PRESCRITIVO

Nesse momento, é feito o desenho do plano de intervenção que agirá sobre os nós críticos. O momento normativo é formado pelas seguintes etapas:

Figura 12 - Etapas do momento normativo ou prescritivo



Trata-se da definição da situação desejada. Uma forma de fazer isso é transformar os descritores dos problemas em resultados esperados.

**Por exemplo:** No caso da situação de famílias com baixa renda familiar e um de seus membros ser uma pessoa idosa, podemos construir a seguinte situação-objetivo: promover o aumento de renda das famílias por meio da inserção em programas de garantia de renda.

Na linguagem do PES, as propostas de intervenção são operações. Essas empregam recursos: organizacionais, políticos, financeiros e cognitivos.

Para cada nó crítico, deve ser elaborada pelo menos uma operação. Elas devem ser enunciadas de forma sintética, por meio de verbos que expressem ações concretas.

**Por exemplo:** No caso do nó crítico “baixa renda familiar” das famílias com idosos, uma operação pode ser enunciada da seguinte forma: inserir as famílias em programas de garantia de renda.

A desagregação é um movimento de especificação, de planejamento operacional.

**Por exemplo:** Na operação “inserir famílias de baixa renda em programas de garantia de renda”, como podemos operacionalizar isso? Criando ações:

- Ação 1: realizar busca ativa nos bairros com maior incidência de idosos em famílias com baixa renda.
- Ação 2: realizar atividades para inserir as famílias em programas de garantia de renda.

Nas ações devem ser apontados os responsáveis e os recursos que serão utilizados.

**DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO-OBJETIVO**

**DEFINIÇÃO DAS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO**

**DESAGREGAÇÃO DAS PROPOSTAS EM AÇÕES**

3

### O MOMENTO ESTRATÉGICO

É o momento da atividade política que visa a construção da viabilidade do plano. A análise da viabilidade é feita em três níveis:

1. Definição dos recursos críticos para as operações.
2. Identificação dos atores que controlam esses recursos.

#### IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES

O peso dos atores no processo de planejamento está relacionado aos recursos que controlam, quais sejam:

- Poder político: controle sobre centros de decisão.
- Poder econômico: controle sobre atividades produtivas e financeiras, como as decisões orçamentárias.
- Poder comunicacional: controle dos meios de comunicação.
- Poder cognitivo e organizativo: controle sobre capacidades científicas e técnicas.



#### SAIBA +

Consulte o texto:  
ARTMANN, Elizabeth. O Planejamento Estratégico-Situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisettorial. Cadernos Oficina Social, 2000.

3. Identificação do interesse dos atores e do valor que atribuem às operações. Ou seja, trata-se da análise da motivação dos atores frente às operações.

O objetivo desse momento é identificar as operações que enfrentam conflitos viáveis e não viáveis. No caso da identificação de conflitos não viáveis deve-se decidir pela exclusão da operação ou pelo investimento no convencimento dos atores que se opõem.

4

### O MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL

Trata-se do momento de gestão do plano. O PES apresenta os seguintes sistemas de gestão estratégica:

#### AGENDA DO DIRIGENTE

Por "dirigente", entende-se o grupo preocupado com as questões estratégicas, ou seja, prioridades de longo prazo. A agenda do dirigente é, assim, uma lista de questões prioritárias que mantém o dirigente com foco nos objetivos e minimiza a interferência das questões urgentes.  
A agenda do dirigente é um sistema de direcionamento.

#### PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas é um sistema de responsabilização. Ela é realizada sobre o andamento das operações, por isso é importante a definição de um responsável por cada operação.

#### GERÊNCIA POR OPERAÇÕES

O objetivo da gerência por operações é verificar se as ações atingem seu resultado.  
Envolve monitoramento e avaliação das ações.



## NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O planejamento é uma função inerente ao cargo de gestor público.
- ✓ O produto do planejamento, o plano, é um instrumento que dá direção ao governo e promove a transparência de suas ações.
- ✓ O Plano de Assistência Social está vinculado aos instrumentos de planejamento governamental: o PPA, a LDO e a LOA.
- ✓ Existem modelos de planejamento que oferecem passos para a elaboração de planos.
- ✓ O planejamento estratégico situacional é o recomendado para a política de assistência social, por possibilitar a participação de todos os atores envolvidos com o SUAS e contemplar a dinâmica inerente à elaboração de políticas públicas.



### REFLITA

Como você pode colaborar na realização de um planejamento estratégico situacional no seu município, visando à elaboração do Plano de Assistência Social?





## OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Esta unidade tem como objetivos de aprendizagem:

- conceituar o PAS à luz dos principais normativos do SUAS;
- identificar a relação e a complementariedade entre PAS, Pacto de Aprimoramento do SUAS e Plano de Ação;
- compreender como as instâncias de pactuação e deliberação da Política de Assistência Social podem contribuir na elaboração do PAS; e
- identificar o papel de diferentes atores sociais na construção do PAS.

## O QUE É O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PAS)?

Para tratarmos sobre o Plano de Assistência Social é preciso reconhecer-lo **como instrumento de planejamento estratégico** que organiza e orienta a execução da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2012). O SUAS é definido no artigo 1º da NOB/SUAS 2012 é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo e que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

**Sendo assim, para que se faz necessário o Plano de Assistência Social?**

**Para que se cumpram as definições e os objetivos da Lei Orgânica da Assistência Social (1993):**

Art. 1º - "A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (BRASIL, 1993).

Este artigo primeiro da LOAS é um enunciado geral que oferece as informações essenciais e basilares da política. A partir destes fundamentos, os atores podem compreender a importância da tarefa de elaboração do PAS!

## NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – NOB/SUAS (2012)



SAIBA +

A Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012 - Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

A NOB/SUAS 2012 determina que é uma responsabilidade dos governos organizar e coordenar o SUAS em seu território. Nesse contexto, o Plano de Assistência Social é uma ferramenta para dar diretrizes, priorizar, organizar e operacionalizar a Política de Assistência Social.

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, conforme já citado anteriormente. Além de um **instrumento de gestão**, o Plano também é um mecanismo de transparéncia, pois torna pública as intenções dos gestores públicos e oferece um parâmetro para avaliação da administração. O Plano de Assistência Social é também a condição para os repasses financeiros dos recursos da União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, como previsto na LOAS (BRASIL, 2004) no seu artigo 30, que também requer 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**.

O Plano, juntamente com o Fundo e o Conselho de Assistência Social, é uma exigência para o cofinanciamento federal.

A estrutura do Plano de Assistência Social está normatizada na NOB/SUAS (2012), e deve ser formada pelos seguintes **elementos**:

- Diagnóstico socioterritorial;
- Objetivos gerais e específicos;
- Diretrizes e prioridades deliberadas;
- Ações estratégicas 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;
- Espaço temporal de execução.

Todos esses elementos serão oportunamente explicados no Módulo 2, Unidade 2.2.



## ATENÇÃO

Os planos devem ser elaborados a cada quatro anos, de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual (Art. 19 da NOB/SUAS 2012).

Com isso, a norma oferece:

- uma estrutura de apresentação do plano: determina todos os elementos que devem constar no documento;
- e um modelo de planejamento: a estrutura acaba formando um sistema de passos sequenciais para a elaboração do plano.

Além das questões citadas, a NOB/SUAS 2012, em seu artigo 22, informa que os Planos de Assistência Social 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.

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.

Para a gestão e a oferta de serviços no SUAS o território deve ser compreendido para além dos aspectos naturais (físicos, geográficos e populacionais), mas também incorpora as dimensões culturais, econômicas e políticas, ocupado por diferentes atores que fazem usos os mais variados desse ambiente e estabelecem relações as mais diversas (CONTEL, 2015; RIBEIRO, 2015). Os territórios se diferem em razão da sua trajetória histórica e das dinâmicas que neles ocorrem e que podem variar no tempo, ou seja, há relações que ocorrem simultaneamente e que incidem no território, como também há uma trajetória que deixa marcas e produz especificidades. Nessa perspectiva, o território pode assumir dimensões mais restritas ou mais amplas, diferindo a escala desde o micro território, como regiões ou bairros de uma cidade, até o nível nacional, por exemplo. A territorialização, portanto, passa a ser compreendida como o processo de trabalho que “segue a lógica do reconhecimento do espaço” para a intervenção (DUARTE et al, 2015, p.9).

O Sistema Único de Assistência Social, 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.

A NOB-SUAS/2012 aponta a importância da leitura territorial para a implantação dos equipamentos (em especial de CRAS e CREAS) considerando a análise e o reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais e das violações de direito nos territórios. Ao descrever os objetivos do SUAS indica ainda a dimensão do território como uma forma de identificação das diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas.

O diagnóstico socioterritorial de que trata a NOB-SUAS/2012 é fundamental para se conhecer as reais necessidades da população beneficiária da política de assistência social. Além disso, a gestão da política de assistência social, que se define pela implementação de ações integradas, reconhece a dimensão dialética do território que pode e deve incorporar as vidas cotidianas. Conforme afirma Milton Santos: "a sociedade incide sobre o território, e este, sobre a sociedade" (SANTOS, 2000, p. 70).

Koga (2003) salienta que se deve "considerar as diferenças internas de um mesmo território e, consequentemente, elencar prioridades diferenciadas, seguindo as necessidades de cada população". Ainda, a autora defende que

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2003, p.33).

O território imprime à rede de serviços públicos descentralizados responsabilidades sob seu campo de proteção e garantia de direito, assim como permite valorizar a vida de relações, reconhece o espaço de todos, das práticas, da vida coletiva, das forças presentes, das potencialidades e habilidades ali presentes. Desse modo, a concepção que demarca a política de assistência social funda-se na compreensão de que território é resultante de múltiplas determinações que se definem no espaço de vivência, incluindo a dimensão política constituída das relações de poder e de interesses antagônicos e contraditórios que são expressas no modo como se organizam as esferas de dominação e de decisões; aspectos econômicos e que reverberam a sua infraestrutura; e a sua dimensão subjetiva constituída pelo coletivo que estabelece (KOGA, 2003).

A dimensão territorial, a diversidade regional e as diferentes densidades demográficas dos municípios no Brasil exigiram do SUAS e de sua perspectiva territorial que sejam considerados esses fatores na estruturação dos serviços, tanto de proteção social básica como especial. Espera-se que, para além da diretriz de descentralização prevista nos preceitos normativos e que reforça a importância da rede e da especificidade municipal e regional, a gestão da política de assistência social, considere o território de abrangência dos serviços com suas especificidades históricas, políticas, econômicas e culturais.

A perspectiva territorial na gestão do SUAS favorece sua capaci-