



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral

O processo de planejamento na gestão da política de assistência social

Selma de Fátima Vanderley ¹
Adriano Biajone ²

Resumo: O presente artigo aborda o planejamento enquanto ação imprescindível para a qualidade na gestão das políticas públicas. O estudo objetiva compreender o processo de planejamento na gestão da política de assistência social, seus desafios e perspectivas e, a partir de parâmetros históricos e conceituais sobre planejamento e política de assistência social, demonstrar a importância da cultura do planejamento para a organização e realização das atividades simples e/ou complexas. Com o aporte bibliográfico e documental considera-se que o planejamento efetivo das ações favorece o alcance de objetivos que garantam a efetivação dos direitos de cidadania da população.

Palavras-chave planejamento; política de assistência social; direitos.

Abstract: The present article approaches planning as an essential action for quality in the management of public policies. The study aims to understand the planning process in the management of social assistance policy, its challenges and perspectives and, based on historical and conceptual parameters on social assistance policy and planning, to demonstrate the importance of planning culture for the organization and accomplishment of simple and complex activities. With the bibliographical and documentary input, it is considered that the effective planning of the actions favors the achievement of objectives that guarantee the effectiveness of citizenship rights of the population.

Keywords: planning; social assistance policy; rights.

¹ Formada em Serviço Social, mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e como Assistente Social no Instituto Federal de Educação de São Paulo – Campus Tupã. E-mail: selma.f.vanderley@gmail.com

² Assistente Social, professor de Sociologia, professor coordenador de área–ciências humanas, Especialista em Saúde Coletiva e Gestão Pública Municipal. E-mail: adriano.biajone@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

Tratar os desafios e perspectivas sobre o processo de planejamento na gestão da política de assistência social adquire especial relevância neste momento em que ainda nos defrontamos com o desafio de efetivar a assistência social como política pública, a partir do Sistema Único de Assistência Social criado em 2004 e com a intensificação das desigualdades que tende a se agravar com o desmonte do Estado explicitado com a Emenda Constitucional nº96/2016 que institui novo Regime Fiscal no âmbito da Seguridade Social (congelamento dos gastos públicos por 20 exercícios).

A consolidação da Assistência Social como política pública se deu com a Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742/1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Esse foi um marco na história da assistência social no Brasil, que adentra o campo das políticas públicas, se efetivando como direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

O interesse pelo estudo do tema resultou da relevância atribuída ao ato de planejar como prática de trabalho e enquanto processo político que, inquestionavelmente, interfere em todo processo de tomada de decisões.

O processo de planejamento pressupõe um conjunto de ações e critérios que subsidiam incidir de uma maneira organizada e formalizada sobre determinadas situações, com vistas ao alcance de metas e objetivos, sua utilização se torna imprescindível para atender as mudanças e as novas exigências para a qualidade na gestão das políticas públicas.

A importância dessa abordagem está relacionada às demandas sociais complexas e dinâmicas que exigem um incremento no desempenho profissional e institucional, com novas formas de agir sobre a realidade.

O objetivo central desse estudo é refletir sobre o processo de planejamento e/na gestão da política de assistência social. Nessa perspectiva, o tema será abordado em quatro momentos, iniciando com a contextualização do histórico do planejamento, em seguida, apresentando alguns conceitos do tema, na sequência explicamos alguns elos norteadores da política de assistência social e finalizamos com a apresentação dos desafios e perspectivas do processo de planejamento na gestão da política de assistência social.

A prioridade aqui não é estabelecer um modelo de planejamento, mas conceituar e evidenciar, a partir da pesquisa bibliográfica feita principalmente em periódicos digitais, a necessidade de efetivação da cultura do planejamento, para assim, efetivar de fato uma política pública de assistência social garantidora de direitos.



2 BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

Trazer a tona o início da utilização do planejamento não é tarefa fácil, pois existem muitas linhas sobre o tema. Mas explicitaremos algumas possibilidades.

Há indícios que desde os primórdios da civilização já se utilizava do planejamento, pois o homem se organizava em grupo, seja em família ou tribos, e ao passo que vivia em grupo, era necessário uma organização, pois cada indivíduo possui anseios, objetivos diferentes e para manter a harmonia nas relações era indispensável pensar formas de convivência. Esse pensar que orientava as ações humanas, para alguns autores nada mais é do que um processo de planejamento.

Para Baptista (2007, p.14)

Já no início dos tempos, o homem refletia sobre as questões que o desafiavam, estudava as diferentes alternativas para solucioná-las e organizava sua ação de maneira lógica. Enquanto assim fazia, estava efetivando uma prática de planejamento.

Os desafios e obstáculos encontrados diariamente tornam necessário encontrar novos meios para transpô-los e o planejamento é uma importante ferramenta de prevenir e superar essas situações. Em meio às constantes mudanças o homem tende então a buscar mecanismos que se enquadrem em sua realidade cotidiana, com vistas à melhoria de vida.

A utilização do planejamento pode ser evidenciada inclusive nas grandes realizações dos antigos impérios, como por exemplo, as pirâmides de Gizé e as conquistas de Alexandre Magno, que provavelmente foram norteadas pelo ato de planejar. Contudo não existem obras que comprovem cientificamente sua utilização na antiguidade.

Considerando os tempos modernos, temos o taylorismo e o fordismo que mudaram completamente a forma de produção capitalista fragmentada para a produção em série, com um planejamento sistemático do processo de trabalho para adaptar o homem às demandas do sistema.

No Brasil isso pode ser visto após a queda das oligarquias rurais e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, que marcou o início de um novo modelo, com participação mais ativa do Estado, demandando em novas formas de administrar, para desempenhar funções cada vez mais complexas.

Nesse cenário ocorreram as primeiras tentativas de planejamento no Brasil, onde podemos citar algumas experiências a nível nacional como o Plano Especial (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – 1939-1944). Houve outros planos a partir de então, como o Plano Salte, considerado a primeira experiência de planejamento



sob um regime democrático, que elegia quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia. Tivemos ainda Planos Trienais, Decenais, Plano Cruzado, Plano Bresser e tantos outros que vem sendo desenvolvidos até os dias atuais, com vistas ao crescimento e desenvolvimento do país.

A crise dos anos 70 acirrou a competição internacional e desencadeou um novo processo de globalização da economia. Neste contexto, ampliou-se a presença do planejamento denominado estratégico nas empresas e nos governos, que passaram a buscar mais eficiência.

Notamos então a preocupação no direcionamento das ações, em diferentes épocas, governos ou setores, que remete à cultura do planejamento. Pois, é fato que todo ser humano é dotado de razão, é um ser pensante e, antes de realizar suas ações, por mais simples que sejam ele pensa e planeja como executá-las. Talvez no passado remoto os homens tivessem que planejar, por exemplo, como produzir ou adquirir seu alimento diante as adversidades das estações do ano e, atualmente, isso é ainda necessário, os agricultores planejam como farão o cultivo, como realizarão a colheita, a comercialização e em que utilizarão a renda obtida.

O ato de planejar está presente nas nossas ações no dia a dia, mas ao longo dos anos e das demandas da contemporaneidade o ato de planejar se amplia e adquire novas possibilidades. Ele é transformado, o que outrora fazia parte do senso comum, hoje é estudado, é pesquisado cientificamente e utilizado em variados ramos com vistas ao alcance de diversos objetivos.

3 O PLANEJAMENTO: CONCEITOS

O planejamento é uma prática natural das pessoas que o utilizam na realização de suas atividades diariamente, sem se aperceberem que estão planejando. Pressupõe um conhecimento sobre a realidade, que irá orientar as ações, visando o alcance de metas e/ou objetivos predeterminados.

Podemos encontrar diversos conceitos atuais sobre o planejamento:

Planejamento: identificação, análise, estruturação e coordenação de missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos e atividades, bem como de expectativas, crenças, comportamentos e atitudes, a fim de se alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo, o máximo do desenvolvimento possível, com a maior concentração de esforços e recursos [...] (Manual de Planejamento, 2003, p. 80)



Planejamento é um processo contínuo e dinâmico que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões antecipadamente. Essas ações devem ser identificadas de modo a permitir que elas sejam executadas de forma adequada e considerando aspectos como o prazo, custos, qualidade, segurança, desempenho e outras condicionantes. (SAMPAIO, 2008)

O planejamento nos dias atuais é a ferramenta mais utilizada nas diversas instituições, públicas e privadas, para promover a redução de problemas e obter melhores resultados. É preponderante entre os autores que o planejamento está fortemente ligado ao alcance de objetivos, ao sucesso das ações nas organizações.

Para Baptista (2000, p. 27)

O planejamento se realiza a partir de um processo de aproximações, que tem como centro de interesse a situação delimitada como objeto de intervenção. Essas aproximações consubstanciam o método e ocorrem em todos os tipos e níveis de planejamento. Ainda que submetidas ao movimento mais amplo da sociedade, o seu conteúdo específico irá depender da estrutura e das circunstâncias particulares de cada situação.

Temos que considerar, contudo, que vivemos em uma realidade dinâmica que apresenta infinitos desafios que podem ser melhores encarados por meio de um planejamento bem realizado, que irá permitir melhor coordenação, com maior controle das ações, possibilitando respostas para resolução antecipada de problemas e conflitos, com conhecimento para a tomada de decisões.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Desde o período colonial no Brasil, a assistência aos pobres foi marcada por um caráter filantrópico, caritativo, clientelista e paternalista, sob a liderança da Igreja.

Hoje, a Política de Assistência Social integra a Seguridade Social Brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, se consolida com base em um Sistema Único.

A Constituição Federal de 1988 impulsionou uma significativa reorganização da agenda social brasileira, posicionando o cidadão no centro desse processo como sujeito de direitos. Além disso, a participação e a descentralização à condição de diretrizes para a organização das políticas públicas. Nesse contexto, a assistência social passa a integrar a seguridade social do País, junto com a Saúde e a Previdência Social. Isso significa que a assistência social ganha um caráter de política de proteção social articulada a outras políticas. (Capacitação para Controle Social nos Municípios, 2010, p. 34)

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/1993) veio regulamentar a Assistência Social de acordo com os princípios fixados pela Constituição,



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

como dever do estado e um direito de "... quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social" (C. F., 1988). Definindo uma estrutura descentralizada e democrática para a Política Nacional de Assistência Social.

A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e organiza a assistência social no país, propondo mudanças estruturais e conceituais na assistência social, rompendo com a abordagem antes vigente na área, em que serviços e auxílios assistenciais eram ofertados de forma paternalista, como dádivas ou benesses de forma descontínua e sem maiores preocupações com a qualidade [.] (SUAS, 2009, p. 10)

Considerando que os direitos dos cidadãos se apresentam como fundamento das políticas públicas, estas devem ser formuladas e realizadas de acordo com as necessidades, anseios e participação da maioria da população. A assistência social tem por função concretizar os direitos sociais almejados e exigidos pela sociedade, que estão previstos em lei e no orçamento público, com base na universalidade da cobertura e do atendimento, visando a redução da desigualdade social e a qualidade de vida de todas as pessoas. Assim, a LOAS inaugura o processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social.

"Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS cria uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem." (SUAS, 2019)

Dessa forma, a assistência social é definida como uma política não contributiva, que se realiza através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, tendo como objetivos, contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários, assegurar que suas ações tenham centralidade na família, provendo ainda, serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para àqueles que necessitarem.

Cabe à assistência social promover ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários, com o objetivo de superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos de cidadania e dignidade humana. (PNAS, 2004, p. 13).

Percebe-se então, o avanço no que diz respeito à busca pelo desenvolvimento de uma política que garanta direitos a população mais vulnerável da sociedade, com vistas à igualdade, respeito e dignidade. Num processo que transcende a prática do assistencialismo vivenciado até então para um viés de prática da cidadania, reconhecendo o usuário não mais como vítima do sistema e sim como um cidadão de direitos e responsabilidades quanto ao seu processo de desenvolvimento.



5 O PLANEJAMENTO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A Constituição Federal de 1988 inseriu um novo delineamento institucional no qual a descentralização se tornou a principal diretriz da implementação das políticas sociais no Brasil. A forma de gestão da política de assistência social, organizada em sistema descentralizado e participativo, conforme regulamenta o artigo 6º da LOAS, é que vai nortear os processos de planejamento das ações da assistência social como política pública.

Nesse prisma, tem-se que considerar as diretrizes dessa política, tais como: a descentralização político-administrativa, a participação popular, a centralidade na família e a responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. Destacando o fortalecimento da autonomia na gestão municipal, com divisão de responsabilidades e co-financiamento entre as esferas de governo e sociedade civil.

Com base nessas diretrizes, podemos procurar compreender quais os desafios e perspectivas que se apresentam a gestão da política pública de assistência social e seus processos de planejamento.

Sendo assim, espera-se reafirmar claramente a contribuição da assistência social, implementada como política pública afiançadora de direitos, através de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais eqüitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, estados e da União seja no co-financiamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e/ou compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial irá estabelecer. (SUAS, 2019)

Enquanto sistema descentralizado e participativo, o desafio está em fazer com que a população tome parte das questões sociais, deixando para traz uma visão de mundo egocêntrica e lute pelos direitos de cidadania da coletividade, bem como, exerça de fato o controle social, através da participação efetiva em conselhos e conferências. Assim, a mobilização da sociedade civil tem o papel efetivo na implementação da política de assistência social. Ademais, a descentralização possibilita o desenvolvimento de formas criativas e inovadoras para a execução e gestão dessa política, reconhecendo a importância de atender as desigualdades socioterritoriais. Porém, a centralização ainda é uma marca a ser superada.

Sabe-se, entretanto, que a dinâmica de municipalização das políticas de proteção social - especialmente as de educação, saúde e assistência social - postulada na



Constituição Federal de 1988, transferiu às esferas locais amplas responsabilidades, corretamente justificadas pela necessidade de democratização do acesso da população aos novos direitos de cidadania, por intermédio dos serviços públicos ofertados pelas políticas sociais, e do controle social, pela via dos mecanismos de participação direta e representativa (conselhos deliberativos), mobilizados em torno dos novos espaços de formulação, definição orçamentária e de gestão democrática e participativa das políticas sociais.

Entretanto, há que se admitir que o desolador quadro de pobreza e a triste cartografia de desproteção social, acumulados historicamente no país, têm desafiado o atual modelo de descentralização da assistência social [...]” (SUAS, 2019)

Nesse contexto, é que temos que considerar a importância de se aderir ao planejamento como forma de organização sistêmica para vencer os desafios que perpassam todo o processo de implementação e efetivação dessa política pública, com vistas ao alcance de resultados diretos na vida da população alvo dessa política.

Os programas sociais e os projetos são canais importantes de respostas às questões sociais e o planejamento, execução e avaliação destes são extremamente importantes para a garantia de continuidade da oferta dos recursos socioassistenciais.

No processo de gestão da política de assistência social, efetivada por meio dos planos, programas e projetos não se pode, portanto, considerar apenas o planejamento dos aspectos técnico-operativos, a dimensão política do planejamento deve ocupar importante papel na condução dos processos de transformação social. As condições subjetivas, tensões e pressões, correlações de força, articulação dos grupos presentes nas relações dos diferentes sujeitos devem ser conhecidas antecipadamente, viabilizando a percepção das dificuldades e as potencialidades para o desenvolvimento das ações (BAPTISTA, 2000).

Bertollo (2016, p. 333) acrescenta que

Um dos pontos principais que se enfatiza é que ao reconhecer o planejamento enquanto um ato técnico, mas também político, reforça-se a necessidade e pertinência da operacionalização deste em consonância com o que o projeto ético-político da profissão propõe a fim de superar formas centralizadoras, burocráticas e funcionais à ordem hegemônica e colocar-se no âmbito do tensionamento e alargamento da esfera política de atuação do Serviço Social.

Na atuação do assistente social, seja na gestão das políticas sociais ou como técnico-executor, suas atribuições privativas estão estreitamente ligadas ao ato de planejar, sendo inerente à sua atuação profissional, conforme prevê o artigo 5º da Lei de regulamentação da profissão (Lei nº 8.662/1993) que estabelece dentre suas atribuições privativas.

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;
II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;
III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social. (BRASIL, 1993).



Dessa maneira, as condições de concepção e de decisão, ou seja, dos elementos técnico-operativos e dos elementos políticos, precisam estar alinhados, se inter-relacionar na gestão das políticas públicas. Isso se faz necessário no cotidiano de trabalho, nos diferentes contextos sócio-ocupacionais que o assistente social está inserido, atuando no planejamento, na execução e na avaliação dessas políticas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de planejamento vimos que o mesmo vem sendo aplicado com vistas ao alcance de melhoria no desenvolvimento e resultado das ações, sendo evidenciado como um recurso de extrema importância.

Está bastante relacionado à gestão de políticas públicas, pois tem como características a participação, horizontalização, exercício sistêmico e caráter inovador.

Na política de assistência social sua presença se faz necessária para a organização de suas ações em todo o processo de elaboração, implantação e avaliação de projetos e/ou programas, funcionando como orientador das ações e serviços. Busca o alcance de objetivos e metas para otimizar determinadas realidades, sendo comumente utilizado com o intuito de promover impactos sobre a realidade trabalhada.

Contudo, a cultura do planejamento deve ir ao encontro da realidade da instituição, sendo necessário conhecimento de todos os recursos internos e externos para que as ações possam ter efetividade.

Ademais, muitos programas e projetos de assistência social não têm êxito devido à falta de planejamento, de objetivos que condizem com a realidade, onde as instituições começam várias ações ao mesmo tempo, mas se perdem no caminho, sem dar continuidade, sem analisar e avaliar o retorno das ações e acabam voltando a estaca zero.

Portanto, planejar as ações a serem executadas se torna de suma importância para o êxito do trabalho e, inquestionavelmente, na Gestão da Política de Assistência Social.



REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M. V. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora; Lisboa, 2ª Ed, 2007.

Capacitação para Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Brasília, 2010.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccl/VIL_03/LEIS/L8662.htm>. Acesso em: 09 mar. 2019.

BRASIL. **Política Nacional De Assistência Social**. BRASÍLIA, 2004.

Manual de Planejamento. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.spl.unb.br/documentos/PDI/Manual_Planejamento_Geral.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

SAMPAIO, M. E. C. **O que é Planejamento?** 2008. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/o-que-e-planejamento/39381/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SUAS. **Sistema Único de Assistência Social**. Disponível em: <<https://www.amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/assistencia-social/suassnasdoc12004.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

SUAS: Gestão Municipal da Política de Assistência Social. SETAS. Campo Grande, 2009.

BERTOLLO, Kathiúça. **Planejamento em serviço social**: tensões e desafios no exercício profissional. Temporalis, Brasília (DF), ano 16, n. 31, jan/jun. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/Selma/Downloads/11943-38745-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Selma/Downloads/11943-38745-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2019.