



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



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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO - MDSA
BRASÍLIA | BRASIL | 2016

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe MDSA

Coordenação Geral | Patricia A. F. Vilas Boas, Marcilio Marquesini Ferrar, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Janine Mourão Bastos.

Equipe Técnica | Michelle Stephanou, Thais Kawashima, Janine Cardoso Mourão Bastos, Eliana Teles do Carmo, Wagner Saltorato, Adriely Santiago de Toledo, Mônica Alves Silva, Ironi do Rocio R. Camargo, André Yokowo dos Santos, José Ferreira Crus

Equipe CEGOV

Coordenação Geral | Aline Gazola Hellmann, 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, Simone Rodrigues da Silva.

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



Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Curso de atualização de Planos de Assistência Social. -- Brasília, DF: MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

116 p. ; 30 cm.

ISBN: 978-85-5593-007-2

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.

© 2016. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

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

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDSA: 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

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 contínuas, transparentes, compartilhadas e fundamentalmente planejadas (BRASIL, 2013). 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

MÓDULO 1 (8h) PLANEJAMENTO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Unidade 1.1 (4h)	• Planejamento governamental e o ciclo de gestão de políticas públicas • Instrumentos de Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA • Articulação dos instrumentos de Planejamento com a Política de Assistência Social • Modelos de planejamento: tradicional e estratégico situacional
Unidade 1.2 (4h)	• O que é o Plano de Assistência Social (PAS)?
MÓDULO 2 (24h) A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Unidade 2.1 (8h)	• O diagnóstico socioterritorial: coleta, organização e análise dos dados e informações necessárias para a construção do PAS. • A articulação do Pacto de Aprimoramento do SUAS para o aperfeiçoamento do PAS
Unidade 2.2 (16h)	• Estrutura básica do PAS (cf. Cap. III da NOB/SUAS, de 2012): a) Dados de identificação do Plano; b) Introdução; c) Diagnóstico socioterritorial; d) Objetivos; e) Diretrizes e prioridades deliberadas; f) Ações estratégicas; g) Metas; h) Resultados e impactos esperados; i) Recursos materiais, humanos e financeiros; j) Mecanismos e fontes de financiamento; k) Cobertura da rede prestadora de serviços; l) Indicadores de monitoramento e avaliação; m) Espaço temporal de execução;
MÓDULO 3 (8h) MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PAS	
Unidade 3.1 (8h)	• A importância do monitoramento no ciclo de gestão do PAS • O papel do controle social no monitoramento da execução do PAS • Utilização de indicadores de monitoramento do PAS • Articulação entre o monitoramento da execução do PAS e as informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial para a atualização do PAS

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 imprevisto 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 imprevisto.**

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 publicar 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

1.1 unidade

MÓDULO 1



ATENÇÃO

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

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.

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.

Vejamos do que se tratam:



DESPESAS DE CAPITAL

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

- 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 (PA-RES 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. 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;

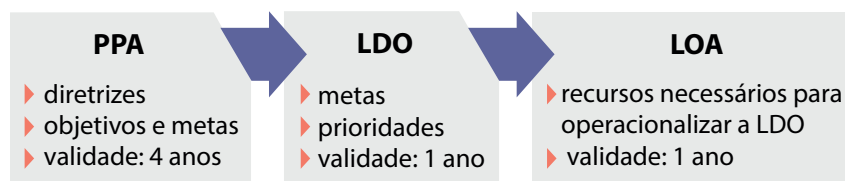
- ✓ Integração das prioridades municipais com as diretrizes e prioridades dos planejamentos do Estado e do Governo Federal;
- ✓ Estabelecer diretrizes para uma gestão democrática do planejamento e dos recursos financeiros do município (BRASIL, MPOG, 2013c, p.12).



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

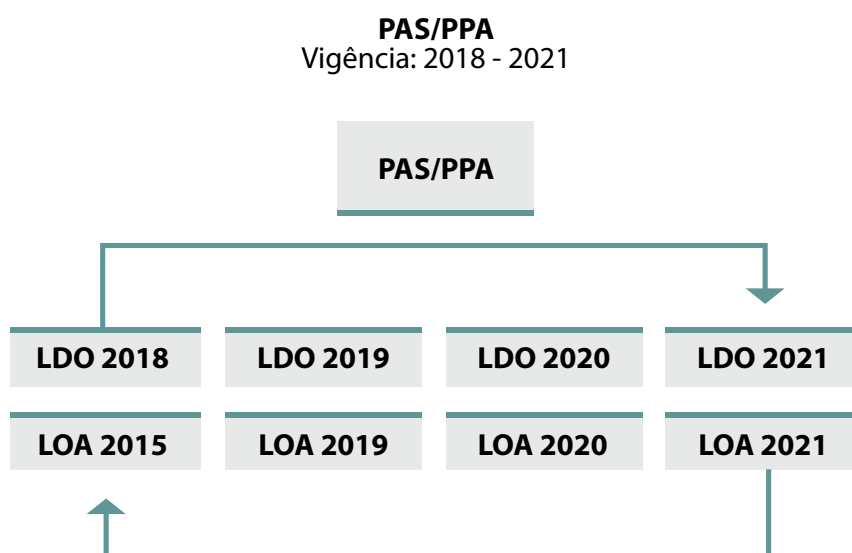


Fonte: elaboração CEGOV com base em Brasil (MPOG, 2014), 2015.

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.

**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.

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

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 Pacto de Aprimoramento/Plano Decenal/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 Orçamentário municipal e Plano Municipal de Assistência Social Municipal



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.

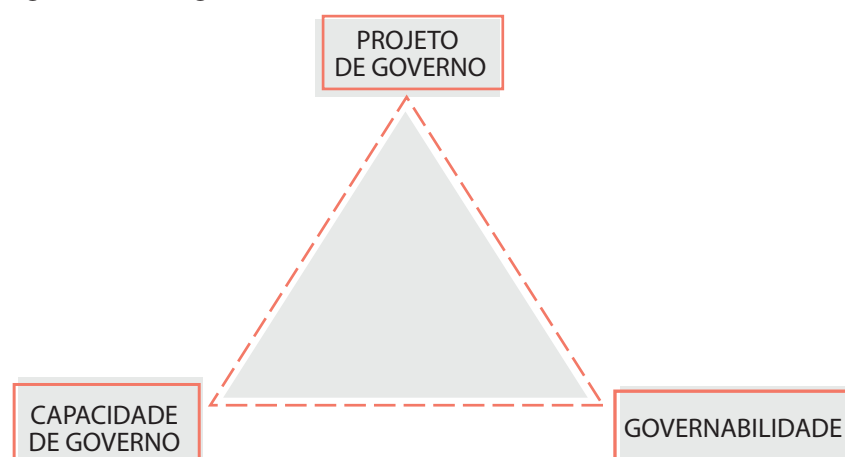
O plano, que é o produto do processo de planejamento, dá foco e direcionamento ao governo. E, se a função do governo é agir e transformar a realidade, precisa planejar. Matus (1985) criou o **Triângulo de Governo** para explicar os fundamentos do PES, no qual em cada vértice está o Projeto de Governo,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



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).

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 desvelamento permanente desta realidade.** Assim, governar requer uma situação de poder compartilhado, 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 participantes 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.

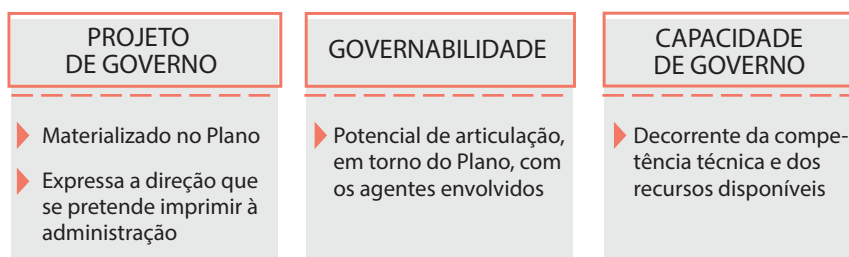
REFLITA



“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)

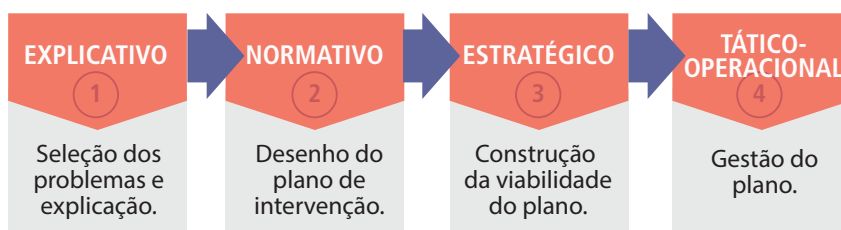


Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

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 Tático-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:

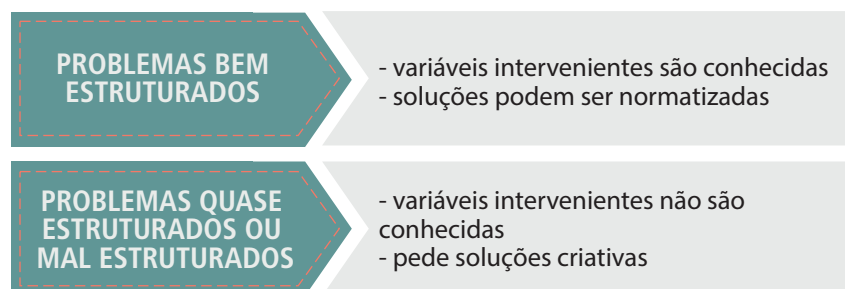
- não é única;
- refere-se a múltiplas dimensões da realidade: política, econômica, cultural, ecológica;
- é interdisciplinar e multissetorial;
- é dinâmica;
- e conforma um espaço de conflito.

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).

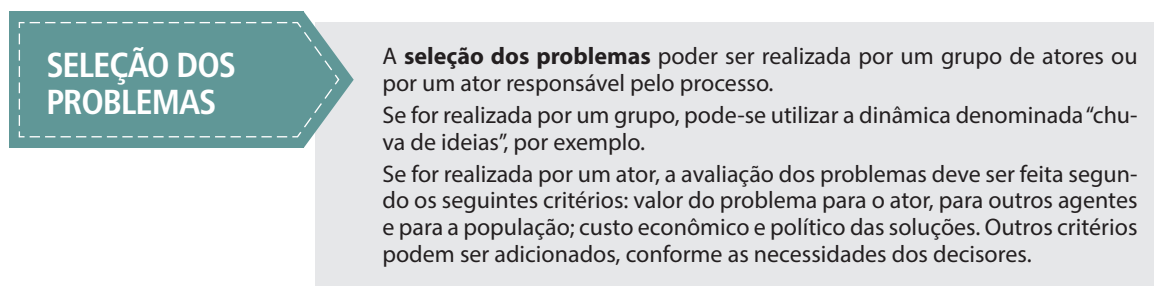
No PES, um **problema** corresponde a uma realidade insatisfatória e superável que provoca a ação do governo e dos atores sociais. Esta ação é projetada por meio do plano. São delimitados dois tipos de problemas, o que passamos a tratar a seguir.

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:



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, portando 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).

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

CONSTRUÇÃO DA REDE DE CAUSALIDADE



SAIBA +

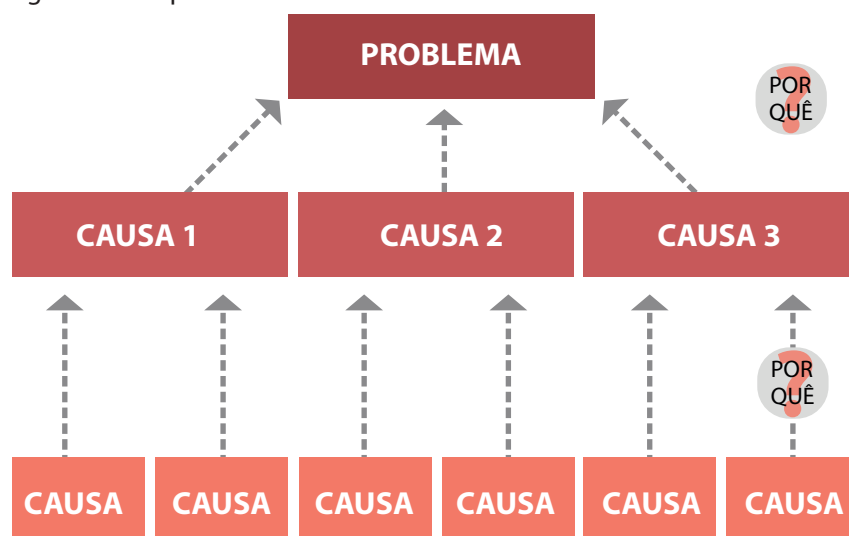
Existem distintas ferramentas de planejamento apropriadas para situações de baixa e alta complexidade. Veja o documento Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017 (BRASIL, 2013).

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 deverão 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!

DESCRIÇÃO 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?

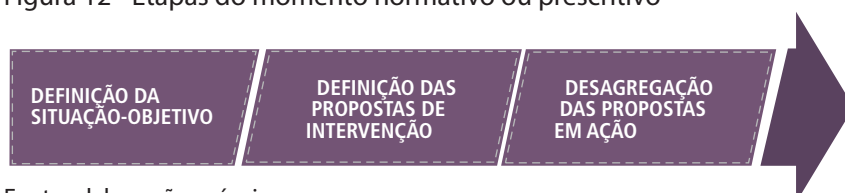
Por exemplo: Se trabalhamos com um problema organizacional, definimos que a baixa resolutividade dos atendimentos se deve à falta de capacitação dos funcionários (causa imediata). Decidimos que devemos enfrentar essa causa. Na descrição desse nó crítico, perguntamos: quem tem controle sobre essa questão?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



Fonte: elaboração própria.

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.

DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO-OBJETIVO

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.

DEFINIÇÃO DAS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

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.

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 multissetorial. 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 conhecê-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 transparência, 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:

- Deliberações das conferências de assistência social para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- Metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- Metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para Estados e Municípios;
- Observar as prioridades do Plano Decenal
- Ações articuladas e intersetoriais;
- 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, conseqüentemente, 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-

dade de ampliar seu foco para além de indivíduos e famílias alcançando grupos populacionais, considerando as diferentes realidades, a história, as relações de poder, a estrutura e as dinâmicas próprias. A atuação sobre o território significa a atuação no plano coletivo com o compromisso e estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios, “uma aliança estratégica”, como nos ensina Rizzotti (2011, p. 65), entre os profissionais, o território e os usuários, de forma a desenvolver intervenções que possibilitem a promover na população a “coletivização” na reflexão sobre os problemas, assim como construção das estratégias igualmente coletivas para o seu enfrentamento ou superação.

Ao considerarmos que a assistência social responde a três grandes seguranças sociais: acolhida, convivência e sobrevivência, o caráter protetivo desta política é acionado diante as inúmeras situações de desproteção vivenciadas pela população usuária do SUAS. A consolidação destas seguranças da política de assistência social em todas as esferas de governo vai permitir a transição da atenção pautada em indivíduos para o compromisso com a demanda ou a totalidade de manifestações de desproteções, enquanto direção (BRASIL, CapacitaSuas, 2013, p.67).

Portanto, a identificação nos territórios das incidências de demandas tanto as que são atendidas quanto as chamadas reprimidas, e a capacidade para reconhecer as ocorrências, irá contribuir para a construção de respostas a serem garantidas pela gestão do SUAS.

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

PACTO DE APRIMORAMENTO DO SUAS

A política pública de assistência social, pós Constituição Federal de 1988, ganhou maior densidade legal e institucional, ampliando a cobertura das ações socioassistenciais para todo o território brasileiro. Ainda assim, a construção do Sistema Único de Assistência Social, é um processo em curso, gradual, resultado de normatização, pactuação e de deliberação dos agentes da política e, são as regulamentações, leis complementares e normatizações posteriores à Constituição Federal que vêm dando um novo formato para a política, possibilitando sua implementação e reordenamento em todo território nacional.

A gestão descentralizada no âmbito do SUAS permite que todos os entes federados (União, Estados, o Distrito Federal e Municípios) possam compartilhar entre si o processo de tomada de decisões da política de assistência social, assim como o compartilhamento das responsabilidades de implementação, financiamento, monitoramento e avaliação da política. Em meio às importantes mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social foi uma inovação, inserindo-a no sistema federativo brasileiro de modo que sua formulação e execução devem se dar de forma cooperativa entre os entes federados.

Salienta-se que o processo de descentralização da política de assistência social, no âmbito do SUAS, apresenta progressos importantes na consolidação da política e na garantia de proteção social à população brasileira. O Pacto de Aprimoramento do SUAS consiste em um dos instrumentos fundamentais de gestão por meio do qual os entes federados assumem o compromisso de fortalecimento da gestão, da qualidade na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais e cooperação na implementação do SUAS.

Nesse sentido, o Pacto assume duas dimensões frente aos entes:

- A dimensão da gestão, considerando as suas atribuições na implementação do SUAS,
- a dimensão política, com o objetivo de fortalecer o Sistema e combater as desigualdades socioterritoriais buscando garantir que municípios, Distrito Federal e estados possuam o mesmo patamar de cobertura dos serviços, benefícios, programas e projetos no âmbito do SUAS.

A celebração de um Pacto de aprimoramento da gestão do SUAS já estava prevista nas linhas da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS 2005, como responsabilidade dos estados e do DF frente o aprimoramento do Sistema.

Dando continuidade aos avanços na implementação do SUAS, a NOB/SUAS 2012 se apresenta como um movimento necessário para abarcar as modificações no âmbito do Sistema, tendo em vista a atualização da LOAS, pela Lei 12.435/2011. Com relação ao Pacto de Aprimoramento, avança, principalmente, no sentido de dar maior visibilidade e importância ao aprimoramento da gestão, visto que, no contexto em que a referida normativa foi formulada, o SUAS estava presente em quase todo o território brasileiro prestando serviços, benefícios e transferência de renda.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS, estabelecido pela NOB/SUAS de 2012, inova a gestão pública da Assistência Social brasileira ao romper com a lógica da “adesão” dos entes federados à gestão do SUAS. A revisão da NOB/SUAS de 2005, materializada na NOB/SUAS de 2012, se deu após a atualização da LOAS, com a Lei Federal nº 12.435/2011, ao afirmar em seu art. 6º, §2º que *“o SUAS é integrado pelos entes federados, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei”*. Portanto, há uma obrigatoriedade legal para a estruturação e organização da Assistência Social em todo território nacional.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução para o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Conforme art. 24, da NOB/SUAS 2012, “o Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende:

- I. definição de indicadores;
- II. definição de níveis de gestão;
- III. fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- IV. planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- V. apoio entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para o alcance das metas pactuadas; e,
- VI. adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação”.

A NOB/SUAS 2012 trata da elaboração do Pacto de Aprimoramento do SUAS, indicando que ele deve conter: i) ações de estruturação e aperfeiçoamento do SUAS em seu âmbito e; ii) planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Determina ainda que:

- A periodicidade de elaboração do Pacto será quadrienalmente, com o acompanhamento e a revisão anual das prioridades e metas estabelecidas.
- A pactuação das prioridades e metas se dará no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo.
- A União deverá pactuar na CIT, no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo, a cada 4 (quatro) anos, as prioridades e metas nacionais para Estados, Distrito Federal e Municípios.
- Os Estados deverão pactuar nas CIBs, no último ano de vigência do PPA dos Municípios, a cada 4 (quatro) anos, as prioridades e metas regionais e estaduais para os municípios, que devem guardar consonância com as prioridades e metas nacionais. (artigo 23, §§1º, 2º, 3º e 4º)



A RESOLUÇÃO Nº 17, de 18 de NOVEMBRO de 2010 - estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 para Estados e Distrito Federal.

Resolução CNAS Nº 32, de 31 de outubro de 2013 - estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

1. Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013 - dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A revisão das metas e prioridades pactuadas deve ocorrer anualmente a partir da análise de indicadores disponíveis nos sistemas nacionais de estatística, Censo SUAS, Rede SUAS e outros sistemas do MDS. Assim, as metas e prioridades constantes nos planos de assistência social devem estar alinhadas com as metas estaduais e nacionais do Pacto de Aprimoramento do SUAS.

O Pacto de aprimoramento municipal e estadual estão orientados em torno de quatro eixos estruturadores:

- I. Proteção Social Básica
- II. Proteção Social Especial
- III. Gestão
- IV. Controle social



SAIBA +

Saiba mais consultando a Resolução n. 18, de 15 de julho de 2013.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS e o Plano de Assistência Social devem guardar correlação entre si.

Outra consulta fundamental quando estamos tratando do Pacto de Aprimoramento do SUAS é acessar o Relatório de Informações Sociais.
O que é preciso saber sobre o Relatório de Informações Sociais?

O Relatório de Informações Sociais - RI Social é um conjunto de relatórios e boletins com as características demográficas e socioeconômicas dos municípios e estados, além de informações sobre os serviços e ações de assistência social desenvolvidos nessas localidades. O gestor obtém, de maneira rápida, dados já sistematizados sobre a realidade em que atua e a capacidade de atendimento socioassistencial sob sua responsabilidade. As informações estão divididas entre relatórios e boletins. Os relatórios são compostos por tabelas de dados e permitem que o gestor encontre as principais informações sobre a assistência social no seu município de forma rápida e prática. Já os boletins são análises descritivas, nas quais as informações estão dispostas sob a forma de textos, gráficos e tabelas.

Níveis de desagregação das informações: nacional, estadual e municipal.

Quando usar: em todas as fases do diagnóstico municipal, especialmente: na caracterização social, econômica e demográfica da localidade; na projeção de demandas por serviços de assistência social; no mapeamento da atual capacidade de atendimento socioassistencial.

Recursos: textos, tabelas, gráficos e mapas. Fontes dos dados: Censo IBGE 2010, Munic IBGE 2009, Censo SUAS, Cadastro Único, Rais. Acesso: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

Relatório de Informações Sociais do Pacto de Aprimoramento do SUAS – RI SUAS, é uma ferramenta informatizada que tem por objetivo orientar o planejamento municipal para o alcance das prioridades e metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS (BRASIL, MDS, 2015). O RI é atualizado anualmente buscando observar o cumprimento das metas e a efetivação dos compromissos assumidos entre os entes para a melhoria contínua da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, permitindo a cada ente federado realizar o acompanhamento das suas metas e prioridades e dar os devidos encaminhamentos para o alcance das mesmas.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS representa um enorme avanço no campo da coordenação e cooperação intergovernamental frente a implementação do Sistema em todo o território brasileiro, primando pela qualidade na gestão e na oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Representa, ainda, o esforço dos gestores estaduais e municipais na consolidação do SUAS como um direito universal a ser garantido pelo Estado, por meio de política pública, em detrimento de uma histórica visão marcada pela caridade e filantropia no âmbito da Assistência Social.

O PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O SUAS já avançou muito. Mas precisamos avançar sempre mais. A construção do SUAS é um processo em curso, gradual, que requer esforços de todos os entes federados, do Poder Público e da sociedade civil, na luta pela erradicação do trabalho infantil, no enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e para a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social.

Por que falar em planejamento é tão importante nesse momento? Após uma década de implantação, o estágio atual do SUAS exige planejamento para que possamos identificar o que já foi possível fazer e quais demandas da sociedade brasileira ainda precisam ser atendidas. Planejamento é fundamental para organizar as atenções oferecidas pela Assistência Social de forma a melhor atender a população.

“Assumir uma atitude responsável perante o futuro sem uma compreensão do passado é ter um objetivo sem conhecimento. Compreender o passado sem um comprometimento com o futuro é conhecimento sem objetivo”. (Ronald T. Laconte).

Para esta análise é preciso um processo de reflexão crítica da realidade. É preciso considerar o que cada ente federado foi capaz de fazer, a realidade local e o desempenho quanto aos compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, Municipal e do Distrito Federal que discuta o posicionamento da sociedade brasileira frente ao patamar que o país já atingiu na provisão da proteção social.

A NOB 2012, no art. 141, menciona o Plano Decenal. Assim, prevê que o Plano Nacional de Assistência Social referente ao período que compreende a publicação da NOB até o ano 2015 consistiria na revisão do Plano Decenal, em consonância com o PPA e as prioridades e metas nacionais do Pacto de Aprimoramento do SUAS.

Em 2015 comemoramos uma década de existência do SUAS, 10 anos de uma etapa de estruturação do aparato legal e normativo e implementação de uma rede do SUAS com significativa capilaridade. Dentre outros instrumentos, o Plano Decenal 2005-2015 orientou o planejamento da política no período.

O Plano Decenal da Assistência Social é uma ferramenta de planejamento estratégico de longo prazo que deve nortear os Planos de Assistência Social de todos os entes federados e as pactuações das prioridades e metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS.

A cada nova década novas questões se colocam para a área no cenário atual, como o alcance de um novo patamar de qualidade, refletido na NOB/SUAS 2012 – de aprimoramento da gestão e qualificação das ofertas – e a provisão da proteção social não contributiva num cenário que anuncia mudanças sociodemográficas, no contexto econômico e alterações ambientais e climáticas. São mudanças que incidem nas condições de vida da população brasileira e na produção de vulnerabilidades e riscos sociais desafiando a política de Assistência Social.

Para a Conferência Nacional de Assistência Social de 2015 o CNAS assumiu o desafio de ir além dos resultados alcançados pelas conferências antecessoras e projetar o direcionamento da política para os próximos 10 anos. Definiu como tema “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026”. Para tanto, houve todo um processo de avaliação do Plano Decenal 2005-2015 e o esforço de apontar, por intermédio do processo conferencial, questões que devam ser priorizadas no planejamento de longo prazo da Política, expresso no Plano Decenal 2016-2026.

A construção de diretrizes para Planos Decenais devem partir da reflexão acerca dos acertos e superações que as conferências anteriores e a experiência de implementação do SUAS nos proporcionaram e orientar-se por uma visão de futuro que considere as mudanças que se anunciam na sociedade brasileira e os principais desafios que a política tem a sua frente.

PLANO DE AÇÃO - SUAS WEB

Como já tratado anteriormente, o Plano de Assistência Social é uma ferramenta de planejamento estratégico, de médio prazo que deve ser elaborado pelo órgão gestor da assistência social a cada quatro anos, sempre com apreciação, discussão e aprovação do respectivo Conselho de Assistência Social, devendo conter os programas e ações que serão executados durante esse período.

Complementa esse sistema de planejamento o Plano de Ação, que consiste em instrumento informatizado de planejamento, constante do SUASWeb, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS para lançamento de dados e validação anual das informações relativas às aplicações e transferências regulares e automáticas, na modalidade fundo a fundo, do cofinanciamento federal, estadual, municipal e do Distrito Federal da assistência social (Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015).

Figura 13 - Fluxo do Plano de Ação SUAS



Fonte: MDS, 2015.



ATENÇÃO

Atenção: O Pacto de Aprimoramento do SUAS, o Plano Decenal e o Plano de Assistência Social devem guardar correlação entre si



REFLITA

Então o Plano de Ação é um instrumento que viabiliza o repasse regular e automático do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais.



SAIBA +

Acesse o Manual Módulo Plano de Ação www.mds.gov.br.

O Plano de Ação deve ser preenchido por municípios e estados que recebem cofinanciamento federal para os serviços socioassistenciais das Proteções Básica e/ou Especial, programas e projetos, assim como os municípios e estados contemplados com a expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo Governo Federal.

Mesmo que o município receba somente um incentivo ele deverá preencher o Plano de Ação, pois é a partir dele que é possível garantir a continuidade do repasse deste incentivo.

A elaboração dos planos de assistência social viabiliza o repasse regular e automático, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e contribui para organização da gestão e da rede socioassistencial. O cofinanciamento possibilita a oferta continuada dos serviços, programas e projetos e institui a gestão cooperada e solidária entre as três esferas de governo, essencial para o desempenho da função proteção social desempenhada pelo SUAS.

Figura 14 - Gestão cooperada e solidária do SUAS: Federal, Estadual e Municipal



Fonte: MDS, 2015.

As informações contidas no Plano de Ação deverão estar em consonância com o Plano de Assistência Social dos respectivos Estados, Municípios e o Distrito Federal, conforme previsto no inciso III do artigo 30 da Lei nº 8.742, de 1993.

Constam do Plano de Ação as transferências e aplicações destinadas a cofinanciar a totalidade das ações (inclusive as instituídas durante o exercício financeiro), para ampliar a cobertura da rede, assim como para complementar ou fortalecer as ações existentes. Em dezembro de 2015 o MDS editou a Portaria nº 113, que definiu os prazos para os gestores estaduais e municipais e respectivos conselhos, a partir da abertura do sistema, preencherem o Plano de Ação:

- de 60 dias, a partir da abertura do sistema, para os gestores estaduais e municipais

- 30 dias para os respectivos conselhos darem seu parecer, aprovando ou não o Plano de Ação.

O lançamento das informações que compõem o Plano de Ação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e sua avaliação pelo Conselho de Assistência Social deverão ocorrer a cada ano. A Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS editará, anualmente, uma portaria definindo a data de abertura do aplicativo informatizado para preenchimento do Plano de Ação.

Observe: Os membros do Conselho deverão ser convocados para reunirem-se ordinária ou extraordinariamente a fim de analisarem o plano de ação municipal/estadual/do Distrito Federal. O conselho deve analisar as informações prestadas pelo gestor no Plano de Ação, com base no Plano Municipal de Assistência Social – PMAS e na lei Orçamentária Anual (LOA). Se as informações refletirem as metas e diretrizes estabelecidas no PMAS e na LOA, o Plano de Ação deverá ser aprovado.

Observe também que: Após os prazos citados anteriormente, se algum município, estado ou DF não lançar as informações no Plano de Ação e respectiva avaliação do Conselho de Assistência Social competente, a SNAS suspenderá o repasse dos recursos federais (conforme incisos I a IV do art. 7º da Portaria 113/2015, até que todo o ciclo de preenchimento ocorra, com o parecer favorável do Conselho de Assistência Social.

Fica simples entender a importância do Órgão Gestor e do Conselho cumprirem os prazos de preenchimento, porque o cofinanciamento das ações do SUAS só é possível com o preenchimento dos instrumentos eletrônicos (Plano de Ação e o Demonstrativo).

O Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do SUAS é o instrumento de prestação de contas dos recursos federais dos blocos de financiamento da Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade, dos Programas e dos Projetos, contido no sistema informatizado SUASWEB, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos recursos.

O acesso ao Plano de Ação e aos sistemas da RedeSUAS é realizado por meio do SAA (Sistema de Autenticação e Autorização) com login e senha individuais, conforme estabelecido na Portaria SNAS Nº 15, de 17 de dezembro de 2010. Se o gestor municipal ou o conselho não lembra mais sua senha, deve fazer contato com o MDS, pelo telefone 0800 707 2003 e solicitar nova senha.

O sistema para preenchimento do Plano de Ação 2016 trará uma novidade:

A Norma Operacional Básica de 2012 prevê que o cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de assistência social e de sua gestão, no âmbito do SUAS, poderá ser realizado por meio de Blo-

cos de Financiamento. Pela NOB “consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do MDS”. Em dezembro de 2015, o MDS pactuou na CIT a Portaria 113/2015, que regulamentou o cofinanciamento federal dos SUAS, por meio de blocos de financiamento.

OS BLOCOS DE FINANCIAMENTO E SUA COMPOSIÇÃO

BLOCOS DE FINANCIAMENTO	COMPONENTES
Proteção Social Básica	A. Os serviços já instituídos e tipificados e os que virão a ser criados no âmbito de cada Proteção
Proteção Social Especial de Média Complexidade	
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	
Gestão do SUAS	B. Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGD-SUAS
Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único	C. Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD - PBF

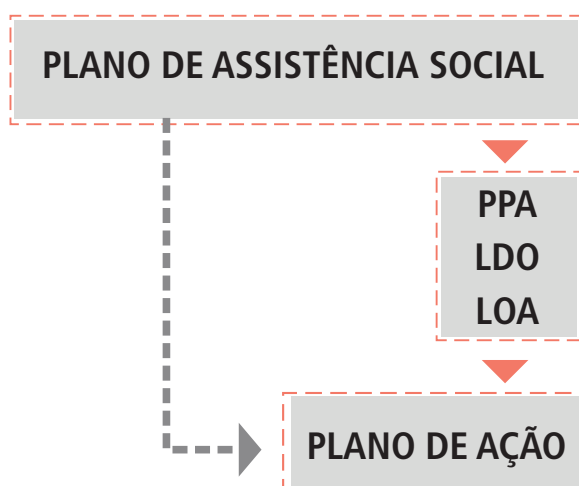
Além dos Blocos de Financiamento, o sistema do Plano de Ação tratará também dos programas e Projetos Socioassistenciais.



ATENÇÃO

- A partir do exercício de 2016, os municípios e estados que não preencherem o Plano de Ação, no prazo estabelecido pela SNAS, passam a ter os repasses de recursos federais suspensos até que o Plano de Ação seja preenchido. Somente após a regularização da situação, será realizado pelo FNAS o restabelecimento do pagamento, porém sem retroagir o pagamento.
- Importante retomar que o Plano de Ação se agrega ao conjunto de instrumentos de planejamento já estudados – PPA – LDO – LOA e a sua relação é fundamental para a execução dos projetos e ações necessários para o alcance das funções sociais da Política de Assistência Social.
- O Plano de Ação não substitui o Plano Municipal ou Estadual de Assistência Social. Assim como a regulamentação e o funcionamento do Conselho e do Fundo de Assistência Social, a elaboração quadrienal do Plano de Assistência Social é condição para os repasses do cofinanciamento federal, conforme previsto no artigo 30 da LOAS.

Figura 15 – Relação entre PAS, PPA – LDO – LOA e Plano de Ação



Fonte: elaboração própria.

A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 marca um importante processo de democratização da sociedade brasileira e também da gestão das políticas sociais, pois ao definir as suas diretrizes, aponta para a necessidade de que a gestão das políticas públicas seja participativa. No caso específico da Assistência social as diretrizes constam do art. 204:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL/Constituição Federal de 1988)

Esse processo participativo exige tanto a adoção de um modelo de gestão que permita aos diferentes sujeitos (conselho, usuários, trabalhadores, gestores e entidades) dialogarem continuamente nos processos decisórios, quanto o respeito e fortalecimento de instâncias participativas. Dentre essas instâncias reconhece-se que os conselhos de assistência social têm investidura pública para a função do controle social, pois estes

devem ter representação de todos os segmentos presentes da política de assistência social.

No que tange à participação no processo de planificação (elaboração, acompanhamento e monitoramento do plano), é de fundamental importância que o gestor e o conselho definam metodologias e caminhos para que se ampliem o diálogo e a capacidade de reconhecer e articular diferentes posicionamentos, pois esse processo permitirá o avanço na política de assistência social. Destaca-se a importância de se ter um cronograma de atividades e que sejam privilegiados espaços de diálogos com os usuários e a rede de serviços em seus territórios.

Naturalmente o processo de elaboração do Plano de Assistência Social (PAS) exige diferentes funções das instâncias participativas. Tais instâncias, que se organizam nas esferas governamentais, têm funções específicas, tema este que será tratado no item a seguir, retomando inicialmente o papel dos conselhos e conferências que se constituem em todas as esferas governamentais. Mas também se destaca o papel das CIBs e CIT, cujas deliberações e metas (constantes, sobretudo, no pacto de aprimoramento) devem ser consideradas na elaboração dos planos de assistência social dos municípios. Além dos pactos de aprimoramento é de fundamental importância que os planos municipais de assistência social contemplem o Plano Decenal.



SAIBA +

Pode-se ler mais sobre o processo e sobre as instâncias de participação no Caderno Capacita-SUAS de Controle Social

O PAPEL DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO, PACTUAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

São consideradas instâncias de participação e deliberação, os conselhos, as conferências, as comissões bipartites e tripartites, os diferentes e diversos fóruns (trabalhadores, usuários) e outras organizações instituídas. Destaca-se, no entanto, que os conselhos e as conferências estão presentes em todas as esferas governamentais, pois são requisitos fundamentais para a implementação do SUAS. As CIBs (Comissões Bipartites) estão compostas pela representação de gestores municipais e gestores estaduais. A CIT instância de pactuação instituída em nível federal está composta por representantes dos colegiados dos gestores municipais, estaduais e o gestor federal.

A seguir trataremos, de forma resumida, das funções dessas instâncias participativas com foco em suas atribuições no processo de planificação da política de assistência social. Essas especificidades estão expressas nas normas do SUAS, que inserem o Conselho e as Conferências na estrutura de gestão da política de assistência social como instâncias deliberativas.

As instâncias de deliberação do SUAS estão regulamentadas no artigo 113 da NOB/SUAS 2012:

- I. o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II. os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III. o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV. os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. As Conferências de Assistência Social deliberam as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social.

Os **Conselhos** são instâncias de controle social. Neles, a sociedade civil pode apresentar demandas e participar do processo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas de assistência social. **O que diz a norma:**

LEIA A NORMA

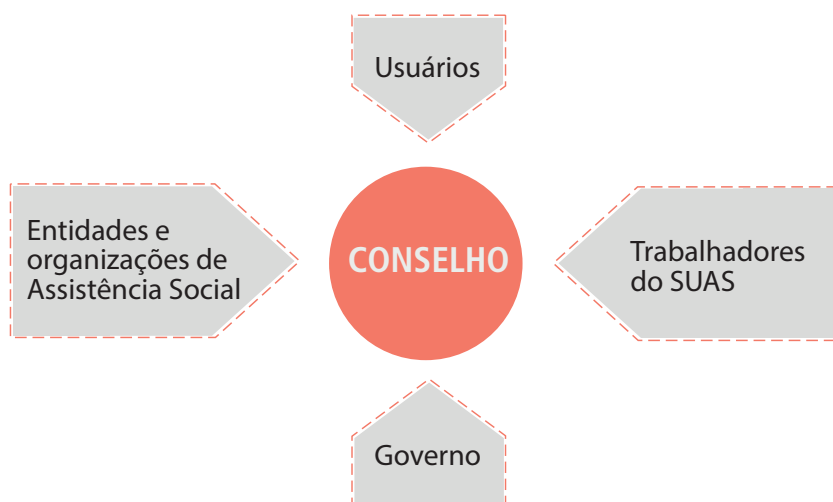


A Resolução CNAS 237, de 2006, determina que os Conselhos de Assistência Social deverão ser compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil.

Art. 11. A eleição da sociedade civil ocorrerá em foro próprio, coordenado pela sociedade civil e sob a supervisão do Ministério Público, tendo como candidatos e/ou eleitores:

- I. representantes dos usuários ou de organização de usuários da assistência social;
- II. entidades e organizações de assistência social;
- III. entidades de trabalhadores do setor.

Figura 16 - Composição dos Conselhos de Assistência Social



Fonte: elaboração própria.

As **Conferências** são espaços voltados para a avaliação da política de assistência social e definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS. Elas ocorrem nos três níveis de governo a cada dois anos e são convocadas pelos Conselhos. No que concerne à relação das conferências com a elaboração dos Planos é necessário que suas deliberações sirvam de base para a elaboração dos objetivos e metas de aperfeiçoamento.

O **processo participativo dos usuários pode ser ampliado**, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, por meio de diversos espaços a serem organizados, conforme o artigo 126 da NOB/SUAS 2012:

- I. o coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais;
- II. comissão de bairro;
- III. fórum;
- IV. entre outros.

A elaboração do Plano Municipal de Assistência Social deve considerar as decisões tomadas no âmbito das comissões bipartites e tripartites, pois definem metas de aprimoramento a serem cumpridas por todas as esferas de governo. Desse modo, a seguir serão apresentadas algumas das principais funções dessas instâncias. Além disso, considerar o Plano Decenal em vigor.

As instâncias de pactuação foram criadas pela Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998. Estas instâncias, em conjunto com as instâncias de deliberação, compõem o processo democrático de gestão do SUAS (BRASIL, 2005).

A partir do que está posto como responsabilidades das CIBs e CIT, destaca-se seu compromisso com definição de metas de aprimoramento do SUAS para as três esferas de governo.

Entende-se por pactuações na gestão da política de assistência social as negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS (NOB 2012, Art.133).

Mas por que PACTUAR?

O processo de descentralização das políticas públicas no país, decorrente do processo de democratização, e institucionalizado na Constituição Federal de 1988, criou a necessidade de existirem instâncias de pactuação para que os entes federados pudessem fazer acordos sobre o cumprimento de suas responsabilidades.



PACTUAR

Fazer um acordo com; ajustar: pactuar deveres e compromissos. Realizar um pacto. <http://www.dicio.com.br/pactuar>

Nos Estados Federativos, a Constituição escrita, como principal contrato fiador do pacto político-territorial, estabelece os termos em que os poderes são exercidos de forma autônoma e partilhada (LIMA, 2007).

É importante saber que o Brasil tem um sistema federativo de tripla soberania. A *união*, os *estados*, o *distrito federal*, e os *municípios* são entes autônomos, com autoridade administrativa e jurídica própria, não havendo hierarquia entre os mesmos. Ocorre uma repartição da autoridade política do Estado [a soberania] e o exercício do poder [o governo] em centros soberanos definidos geograficamente e coordenados entre si.

Esta situação produz um elevado grau de heterogeneidade, com a existência de múltiplos centros de poder e de um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas governamentais, cujos resultados podem ser diversos e contraditórios pelas disparidades inter e intrarregiões no país (LIMA, 2007).

As Instâncias de Pactuação do SUAS, conforme orientação do MDS, são:

a

CIT – COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE

Espaço de articulação e expressão das demandas dos gestor federal, gestores estaduais e municipais. Negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS, mantendo contato permanente com as CIBs para troca de informações sobre o processo de descentralização.

Integrantes da CIT:

- MDS: órgão da União responsável pela coordenação do SUAS em seu âmbito, representado pelas Secretarias Nacionais de Assistência Social, de Renda de Cidadania, de Segurança Alimentar e Nutricional e a Secretaria Executiva do MDS.
- Foneas: Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social, formado pelos gestores estaduais de assistência social.
- Congemas: Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, que representa os municípios brasileiros junto ao Governo Federal e aos governos estaduais.

b

CIB – COMISSÕES INTERGESTORES BIPARTITE

Instâncias que negociam e pactuam sobre aspectos da organização e gestão do sistema estadual de assistência social, observando as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social, a legislação vigente e as orientações da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social. Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual de Assistência Social para conhecimento, apreciação e/ou deliberação e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento.



SAIBA +

Acesse o site: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-desaque/cit>

Integrantes da CIB:

- Gestor Estadual de Assistência Social
- Coegemas: Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

A gestão intergovernamental entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possibilita a complementaridade e unidade da Política, condição para o alcance de um efetivo cumprimento das responsabilidades constitucionais na política pública.

Contudo, com o que vimos até aqui se pode afirmar que a construção da Política de Assistência Social requer uma pluralidade de atores no processo de seu planejamento, e que posteriormente, serão os responsáveis por sua implementação.

ATORES ENVOLVIDOS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO: PREFEITURA (ÓRGÃO GESTOR MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL), CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, REDE SOCIOASSISTENCIAL, CÂMARA MUNICIPAL OU DISTRITAL, TRABALHADORES E USUÁRIOS DO SUAS

A Política de Assistência Social, como uma política pública, requer a presença de vários atores sociais para a sua efetivação!

a

MUNICÍPIO, PREFEITURA, CÂMARA DE VEREADORES

Ao abordar o papel do órgão gestor municipal objetiva-se apontar as diferentes funções dos seus atores na elaboração do PAS. Desse modo, ao descrever a seguir os diferentes papéis dos atores municipais, prima-se por identificar as diferenças de responsabilidades no processo de planificação do SUAS.

O **Município** integra a federação brasileira com autonomia política, administrativa e financeira. O Município, diferentemente dos outros níveis de governo (federal e estadual), está dividido em somente dois poderes: o Executivo e Legislativo. A **Prefeitura** é a instituição do Estado com a função Executiva no âmbito Municipal.

A Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas, como definido no Art. 8º da NOB/SUAS 2012. As prefeituras devem cumprir com suas responsabilidades no âmbito do Sistema com o objetivo de **atender os cidadãos dos municípios, sujeitos de direitos da Política de Assistência Social**.

A NOB/SUAS 2012, no §1º do Art. 8º expressa que: **As responsabilidades se pautam pela ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, contribuindo para a erradicação do trabalho in-**

fantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e para a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social.

O financiamento da Política de Assistência Social também é partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e o gestor municipal deve definir com clareza os recursos disponíveis para a consecução do plano, explicitando as fontes de financiamento que subsidiarão as ações, sejam do orçamento próprio, das transferências estaduais, federais ou de apoios privados.

A **Câmara de Vereadores**, com a função Legislativa no âmbito Municipal, tem a atribuição de realizar a discussão e a aprovação da proposta orçamentária. Esta, quando aprovada, será submetida à sanção do executivo.

Em síntese - o gestor municipal elabora o PPA que orientará a LDO e LOA nos seus respectivos prazos, que serão apreciados e aprovados pelo legislativo municipal, viabilizando a elaboração e a execução do Plano de Assistência Social, sempre com o acompanhamento do Controle Social.



ATENÇÃO

No artigo 17 da NOB/SUAS 2012 estão descritas as responsabilidades dos Municípios. Examine-as para seu conhecimento e acompanhamento da sua efetivação.

b

CONSELHOS

Os Conselhos concretizam a participação social nas políticas públicas. Por meio deles, a sociedade exerce seu direito de acompanhar, controlar e participar das decisões governamentais. Do ponto de vista gerencial, os Conselhos ampliam a base informacional dos gestores. Pois tornam os governos permeáveis aos conhecimentos, informações e demandas daqueles que se relacionam diretamente com a política.

Figura 17 – Processo de deliberação



Fonte: elaboração própria.

Do ponto de vista normativo, o Conselho tem diversas funções, dentre as quais se destaca:

- aprovar a Política Estadual, do Distrito Federal e Municipal, elaborada em consonância com a PNAS e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;

- convocar, num processo articulado com a Conferência Nacional, as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo;
- encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;
- acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais;
- zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos;
- aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social.

O Conselho e a elaboração dos Planos: Muitas são as atribuições dos conselhos no processo de planificação da política de assistência social e sua contribuição é enriquecida por conjugar diferentes olhares (usuários, entidades socioassistenciais, trabalhadores e gestores), em todas as fases do Planejamento. É nessa instância que se pode debater a realidade social que sofrerá intervenção, construindo assim um diagnóstico cada vez mais preciso. Cabe ao Conselho zelar para que as deliberações das conferências sejam contempladas na definição de metas e objetivos e avaliar a adequação das proposições do Plano com o orçamento destinado ao Fundo de Assistência Social. Por fim, ainda será necessário traçar uma metodologia continuada de monitoramento e avaliação.

A deliberação sobre as demandas prioritárias vai possibilitar a elaboração dos objetivos a serem perseguidos pelo PAS. Uma das funções do planejamento é facilitar o estabelecimento de prioridades e, consequentemente, a tomada de decisão sobre o foco e desdobramentos que o PAS vai indicar em cada município, com sua realidade e seus atores sociais próprios.

Os Conselhos também controlam a execução do Plano de Assistência Social por meio:

- da fiscalização da aplicação dos recursos;
- do acompanhamento da execução dos programas e projetos aprovados;
- da aprovação da proposta orçamentária.

Os Conselheiros, representando os segmentos que compõem a estrutura de gestão da Política de Assistência Social, são partícipes na responsabilidade de discussão, aprovação e acompanhamento do Plano de Assistência Social.

Cabe aos órgãos gestores da política de assistência social, em cada esfera de governo, fornecer apoio técnico e financeiro aos conselhos e às conferências de assistência social e à participação social dos usuários do SUAS (NOB 2012).

c

REDE SOCIOASSISTENCIAL

A rede socioassistencial é o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS (parágrafo único do Art. 9º da NOB/SUAS 2012).

A rede é formada por órgãos governamentais e por entidades e organizações de assistência social não governamentais, que oferecem atividades proteção social através da oferta de serviços, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, de forma isolada ou cumulativamente, conforme estabelecido pela resolução nº 16, de 5 de maio de 2010 do CNAS.

As entidades e organizações não governamentais são reguladas pela Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009, e são partícipes da formulação e execução do Plano de Assistência Social, contribuindo com seu conhecimento e acúmulo histórico na assistência social no país.

A instituição do SUAS primou por definir que sua rede socioassistencial pública é constituída por serviços, programas e projetos oferecidos no âmbito governamental e não governamental. Desse modo, o PAS integra todas as ações de assistência social municipal e as entidades sociais são co-partícipes nesse processo. Isto indica a necessidade de se ter um amplo e contínuo diálogo com esses parceiros em todo processo de planificação.

d

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da assistência social, **são trabalhadores da Assistência Social**. A Resolução do CNAS nº 23, de 16/02/2006, em seu artigo 1º estabelece:

“Como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social”.

Os trabalhadores do SUAS têm contribuições relevantes a fazerem na elaboração do PAS, pela sua inserção em toda a rede socioassistencial e conhecimento adquirido das necessidades dos usuários. No momento da execução do PAS, quando o gestor viabiliza os meios para sua realização, são os trabalhadores dos SUAS que estarão viabilizando-o aos usuários nos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Assim, os trabalhadores dos SUAS são partícipes da formulação e execução do Plano de Assistência Social, contribuindo com seu conhecimento e acúmulo histórico na assistência social no país.

USUÁRIOS

A LOAS define, no seu Art. 1º, que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, como Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Deste modo, a Política de Assistência Social tem como uma de suas diretrizes a Universalidade, pois pode ser acessada por todos os brasileiros quando em situação de demanda por proteção social.

A Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015 caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Define Usuários como cidadãos, sujeitos de direitos coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A mesma Resolução do CNAS (nº 11/2015), define que:

Serão considerados representantes de usuários sujeitos coletivos vinculados aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda da política de assistência social, mobilizadas de diversas formas, e que têm como objetivo a luta pela garantia de seus direitos.

✓ As organizações de usuários são sujeitos coletivos, que expressam diversas formas de organização e de participação, caracterizadas pelo protagonismo do usuário.

São consideradas como legítimas as diferentes formas de constituição jurídica, política ou social: associações, movimentos sociais, fóruns, Conselhos Locais de Usuários, redes ou outras denominações que tenham entre seus objetivos a defesa e a garantia de indivíduos e coletivos de usuários do SUAS.

✓ A participação institucionalizada dos usuários da assistência social ocorre nas instâncias deliberativas do SUAS – os conselhos e as conferências de assistência social que representam a capacidade que a so-

cidade civil organizada possui de intervir nas políticas públicas de forma democrática, de acordo com o inciso II, do artigo 204 da Constituição Federal, combinado com o artigo 9º da Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Quanto à participação dos usuários nas instâncias deliberativas e em atividades de controle social deve-se:

I. assegurar a participação de comunidades rurais, étnicas e povos e comunidades tradicionais nos diferentes espaços de participação e de deliberação da política de assistência social, como conselhos e conferências, bem como em plebiscitos, audiências públicas e outras instâncias de participação social;

II. assegurar que os Conselhos de Assistência Social efetivem programas de formação para usuários e lideranças comunitárias;

III. assegurar que os Conselhos de Assistência Social realizem fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões, debates, reivindicações e soluções junto aos representantes ou a organizações de usuários;

IV. reconhecer a relevância de se construir uma sociedade democrática e socialmente justa, na qual pessoas, famílias e coletivos possam se comunicar com as instâncias do SUAS na condição de cidadãos usuários e de direitos; e,

V. assegurar que os Gestores públicos estatais ou das Entidades ou Organizações de Assistência Social e Trabalhadores do SUAS não representem os usuários nas instâncias deliberativas do SUAS – nos conselhos e nas conferências de Assistência Social.

A Resolução CNAS nº 11/2015 representa importante avanço para ampliar a participação dos usuários, e *deve ser conhecida e discutida pelos Conselhos de Assistência Social para sua observância.*

Assim, os **usuários dos SUAS são partícipes da formulação e execução do Plano de Assistência Social**, pois por suas prerrogativas de cidadania devem contribuir na sua formulação e avaliar e fiscalizar o cumprimento dos seus objetivos, funções e seguranças, de modo a terem garantido o acesso aos seus serviços, programas, projetos e benefícios.

Organização Sistêmica do SUAS



- Comando Único.
- Descentralização político-administrativa.
- Corresponsabilidades dos entes federados.
- Pactuações interfederativas, transparência e controle social.

REFLITA



Há um desafio relevante no propósito de articulação de vários atores sociais para a elaboração do Plano de Assistência Social. Que estratégias você entende como necessárias para a realização deste intento?



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza e orienta a execução da Política Nacional de Assistência Social.
- ✓ A estrutura do Plano de Assistência Social está normatizada na NOB/SUAS 2012.- Existe uma articulação entre o Plano de Assistência Social, o Pacto de Aprimoramento, o Plano de Ação, e os instrumentos de planejamento orçamentário.
- ✓ A participação social é garantida na Política de Assistência Social por meio dos Conselhos e das Conferências.
- ✓ O papel das instâncias de participação, deliberação, pactuação e controle social na construção do PAS - Conselhos de Assistência Social e Comissões Intergestores do SUAS.

- ✓ Vários atores participam na construção do Plano: Prefeitura, Câmara Municipal ou Distrital, conselheiros, rede socioassistencial, trabalhadores e usuários do SUAS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **CapacitaSUAS Caderno 1 Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**. 2. ed. Brasília, DF: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS em julho de dezembro de 2005**. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006**. Regulamenta o entendimento acerca dos trabalhadores do Setor. Brasília, DF: MDS, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006**. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2006c.

MÓDULO 2

A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste Módulo II serão apresentados os conhecimentos necessários para a construção do Plano de Assistência Social – PAS, apontando a necessidade de conhecimento e aprofundamento da realidade social dos municípios afim de possibilitar a adequada apropriação e manuseio das ferramentas de pesquisa, metodologias de conhecimento da realidade, entre outros aspectos. Inicialmente, na **Unidade 1**, se tratará sobre o **Diagnóstico Socioterritorial, quando se faz** necessária a identificação das informações relevantes para a construção do PAS e as fontes em que são disponibilizadas, assim como a coleta, organização e análise dos dados e informações necessários para a construção do PAS. Posteriormente, se abordará a **Articulação do Pacto de Aprimoramento do SUAS para o aperfeiçoamento do PAS**, compreendendo a importância e os meios necessários para esta articulação. E, por fim, na **Unidade 2**, se conhecerá a **Estrutura básica do PAS**, conforme o Capítulo III da NOB/SUAS, de 2012. Para isto, se identificará a razão de ser dos diferentes elementos que compõem o PAS; a relação entre estes e sobre a elaboração de um PAS conforme a estrutura básica estudada.



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Esta unidade tem como objetivos de aprendizagem:

- identificar as informações relevantes para a construção do PAS e as fontes em que são disponibilizadas; e
- selecionar, organizar e relacionar as informações coletadas para a construção do PAS.

O DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL: COLETA, ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS E INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CONSTRUÇÃO DO PAS

Primeiramente, antes de começarmos a aprender sobre o diagnóstico socioterritorial, é importante analisarmos uma questão fundamental para a sua realização.

Quem faz o diagnóstico? Esta pergunta é relevante, pois colocam em cena os atores sociais, que como Matus (1993) nos ensinou, podem ser indivíduos (personalidades), organizações ou agrupamentos de pessoas. Para esta tarefa, os atores sociais imprescindíveis são os gestores e trabalhadores do SUAS, visto que são os com responsabilidades públicas decorrentes do seu vínculo na esfera executiva dos entes federados. **Os usuários e os conselheiros da Política de Assistência Social também são atores sociais imprescindíveis na discussão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da política**, afinal, são os atores que vivenciam proteções e desproteções sociais nos territórios onde vivem.

Estes personagens com a tarefa de fazer o diagnóstico socioterritorial precisarão criar capacidades de diálogo para troca de informações, cooperação na coleta dos dados, confiança na elaboração dos objetivos e do percurso metodológico do Plano para a devida tomada de decisão. Isto porque, provavelmente, estarão em posições distintas, com conhecimentos a partir do seu lugar de inserção (na gestão, na vigilância socioassistencial, no CRAS, no CREAS, no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, no Acolhimento Institucional, na Inclusão Produtiva, entre tantos serviços socioassistenciais), o que tanto possibilita aprendizagens e produção, como tensão no processo. Matus (2006, p. 116) diz que o “governante real, como condutor de situações, situa-se entre os dois extremos. O equilíbrio entre as variáveis que controla e as que não controla define sua governabilidade sobre o objeto do plano”.

Elaborar diagnóstico é uma tarefa relevante e pouco usual pela pouca tradição de planejamento na política de assistência social, mas é possível ser realizada, pois se “o planejamento é um mediador entre o conhecimento e a ação” (CAMPOS et al, 2010, p. 37), significa que se faz necessário os atores sociais colocarem seus conhecimentos e posicionamentos em cena, e no debate técnico-político, tomarem as devidas decisões em prol dos interesses dos cidadãos. **Sendo assim:**

O diagnóstico é uma análise interpretativa que possibilita a leitura de uma determinada realidade social (BRASIL, 2013b, p. 25).

Na NOB/SUAS 2012, no artigo 20, o diagnóstico socioterritorial é a primeira tarefa que compõe o processo de elaboração do Plano de Assistência Social, que se realiza a cada quatro anos.

O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades (BRASIL, 2012, p.11).

O artigo 21 da NOB/SUAS 2012, estabelece que a realização do diagnóstico socioterritorial requer:

- a. processo contínuo de investigação das situações de **risco e vulnerabilidade social** presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas;
- b. identificação da **rede socioassistencial** disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;
- c. reconhecimento da **oferta e da demanda por serviços socioassistenciais** e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social.
- d. utilização de **dados territorializados** disponíveis nos sistemas oficiais de informações.



REVENDO OS CONCEITOS

RISCO

Em sua definição geral, risco se refere a um evento aleatório, mas estatisticamente previsível, face ao qual é possível estimar a probabilidade de que ocorra. Remete, assim, à prevenção e reparação. No campo da proteção social, Risco Social é um dos conceitos clássicos, definido como “situações que, independente da vontade do trabalhador, impossibilitam, temporária ou definitivamente, o exercício do trabalho e a obtenção da renda ali originada” (Dicionário de Políticas Públicas,

2013, p. 405-6). E foi com a intenção de proteger os trabalhadores dos riscos sociais, tais como os acidentes de trabalho, a doença, a invalidez, o desemprego involuntário, a maternidade ou a velhice, que assistiu-se “a constituição das políticas de seguro social e assentou as bases para a intervenção abrangente dos modernos sistemas de proteção social. Os riscos sociais representaram, assim, uma nova racionalidade capaz de ancorar o princípio da ampla intervenção do Estado no social” (idem).

Contudo, ao final do Século XX o debate sobre os riscos se modificou e ampliou. Os riscos sociais passaram a ser questionados como conceitos organizadores da proteção social. De um lado, novos riscos sociais passaram a ser identificados: desemprego de longa duração, inserção precária no mercado de trabalho e as novas formas de pobreza. De outro, um tratamento mais abrangente e individualista tem sido proposto, associando-se o risco social à população pobre cujo patamar de vulnerabilidade impede o exercício da autonomia e da capacidade enfrentar fenômenos entendidos como aleatórias da vida humana.

No contexto da política de assistência social, contudo, o risco acolhe outra definição. Como já tratado no Caderno do Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do CapacitaSUAS (2015), “a operacionalização do conceito risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos”. Destaca-se ali que, “com base na PNAS é possível definir que, no âmbito de atuação da Assistência Social, constituem situações de riscos a incidência, ou a probabilidade de ocorrência, dos seguintes eventos que devem ser prevenidos ou enfrentados:

- situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso ou exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade;
- situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como: vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário de idosos, crianças ou pessoas com deficiência em instituições de acolhimento; qualquer outra privação do convívio comunitário vivenciada por pessoas dependentes (crianças, idosos, pessoas com deficiência), ainda que residindo com a própria família”.

VULNERABILIDADE

Em que pese de uso cada vez mais frequente no âmbito das políticas de proteção social, o termo vulnerabilidade guarda significativa indefinição. Muitas vezes associado a probabilidade de ocorrência de ris-

cos, outras à fragilidade ou dependência, outras ainda a desvantagens sociais, vulnerabilidade tem acolhido vários sentidos. Prowse (2003), por exemplo, chama a atenção para os diferentes usos: enquanto para alguns autores vulnerabilidade significa *suscetibilidade* à pobreza, outros a utilizam como *sintoma* de pobreza, outros ainda como expressão das *dimensões da pobreza*.

Entre as definições mais influentes de vulnerabilidade está a que foi cunhada pelo sociólogo Robert Castel, segundo o qual “a vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho com a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 1998, p. 24). Nesta conceptualização, onde a ênfase é dada aos “déficits de trajetória”, a “dimensão econômica não é, pois, o diferenciador essencial, e a questão apresentada não é a da pobreza, ainda que os riscos de desestabilização recaiam mais fortemente sobre os que são desprovidos de reservas econômicas” (Idem, p. 25).

Na Assistência Social, a vulnerabilidade foi conceituada pela PNAS, como caracterizando situações de fragilidade relacional ou social, destacando sua conexão com as situações de “pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, entre outras)” (PNAS, 2004, p. 33).

O **diagnóstico socioterritorial** também precisa considerar o grau de alcance das Seguranças Afiançadas à população que está em situação de desproteção social. Vamos lembrar quais são as Seguranças Afiançadas: **Acolhida, Renda, Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social, Desenvolvimento de Autonomia, Apoio e Auxílio**.

A precariedade nas condições de vida, de laços sociais e a ausência de serviços socioassistenciais e de benefícios capazes de promover inclusão e proteção significa a permanência de segmentos da população na situação de **desproteção social**.

Essa desproteção social como uma expressão da questão social não é uma particularidade de um dado sujeito ou características de alguns sujeitos em sua particularidade, as determinantes sociais, políticas, econômicas da sociedade ultrapassam a conformação histórico temporal da condição individual (BRASIL, 2013b, p. 22).

O DIAGNÓSTICO E O TERRITÓRIO

A NOB/SUAS 2012, no artigo 5º, estabelece que a territorialização é uma das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS. A territorialização diz respeito à centralidade do território para a compreensão das situações de vulnerabilidades e riscos sociais e para a busca de respostas às necessidades de seus cidadãos.

Sob a perspectiva do **TERRITÓRIO**, as necessidades deixam de ter caráter individual e passam a ser percebidas como demandas coletivas.

A nomenclatura de Diagnóstico Socioterritorial tem se mostrado mais próxima da ideia de trazer à tona o *território de vivência* e não somente um conjunto de dados sobre estes territórios (BRASIL, 2013d, p. 68).

A partir deste conceito, ressalta-se que o **diagnóstico socioterritorial é resultante do conhecimento de vários atores, que envolvidos diretamente nas condições de vida da população, contribuem com informações para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.**

Os municípios possuem estruturas, realidades, dimensões territoriais e populacionais bem distintos, por isso, os diagnósticos devem ser personalizados, dialogando com as particularidades locais a fim de que a comunidade demande serviços segundo suas próprias características (BRASIL, 2013a, p. 25).

A organização da oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários é a materialização da perspectiva do território, que é contemplada por meio da diretriz da descentralização político-administrativa, como definido no artigo 5º da LOAS.



TERRITÓRIO

É espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes (BRASIL, 2013a, p. 12)

PAPEL DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Segundo a LOAS, a assistência social se organiza por tipos de proteção, e a vigilância socioassistencial “[...] é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (artigo 6-A, parágrafo único).

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A *Vigilância Socioassistencial* constitui-se como um dos objetivos estruturantes da política de assistência social brasileira, juntamente com a proteção social e a defesa de direitos. Dessa forma, deve ser **entendida como uma função da Assistência Social**. Esta concepção está presente tanto no texto da LOAS, a partir das alterações realizadas nesta normativa em 2011, quanto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – (NOB/SUAS) de 2012.

A Vigilância Socioassistencial objetiva detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios.



SAIBA +

No documento **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (Resolução nº 109, 11/11/2009), consta a abrangência dos serviços, considerando os portes dos municípios.

PRINCIPAIS FONTES DE DADOS E INDICADORES EXISTENTES NO BRASIL

Um dos meios que possibilita o conhecimento da realidade social é através de sistemas de informações sobre as condições demográficas, sociais, econômicas. Estas informações se expressam em *taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classes e cifras absolutas*. **Os Indicadores Sociais são o instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas** (JANNUZZI, 2009a).

Quadro 1 – Apresentação de Dados na Elaboração do Diagnóstico Socioterritorial

1) Variáveis e indicadores de contexto	Condições gerais de desenvolvimento econômico e social dos municípios, microrregiões e estados. Devem abordar, de forma sintética, as informações essenciais das seguintes áreas: demografia, educação, saúde, trabalho, infraestrutura urbana, economia e meio ambiente. Devem ocupar até 25% do documento produzido.
2) Variáveis e indicadores de caracterização da demanda potencial para os Serviços e Benefícios da Assistência Social.	Apresentar uma referência numérica que possa expressar a demanda potencial, ou como dimensionamento do público alvo, para cada um dos serviços e benefícios do SUAS em um dado território. Devem considerar todos os Serviços Socioassistenciais Tipificados, os Benefícios Eventuais, o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o benefício pago por meio do Programa Bolsa Família.
B. 3) Variáveis e indicadores relativos à estrutura de oferta dos Serviços e Benefícios da Assistência Social.	Apresentar, por meio de dados quantitativos, informações sobre: - existência, ou não, de oferta de cada um dos serviços tipificados e benefícios do SUAS em um dado território; - caracterização do volume de oferta e/ou da capacidade instalada; - quando possível, incluir indicadores relativos à qualidade da oferta instalada, e - existência e volume de financiamento federal para os referidos serviços e benefícios.
4) Variáveis e indicadores relativos à estrutura de oferta das demais políticas públicas , exclusivamente no que se refere aos pontos de contato e de complementariedade entre estas e a Assistência Social.	Apresentar, por meio de dados numéricos e de dados categóricos, informações sobre: - a existência, ou não, de outras ofertas que, embora não integrem as ações de assistência social, constituem “retaguardas” ou pontos de apoio indispensáveis à dimensão intersetorial da atenção aos usuários da política de assistência. - destacam-se estruturas de ofertas, relacionadas à Justiça, aos serviços de saúde mental, Equipes/Unidades de Saúde da Família, Programas de Educação em horário integral, etc.
5) Indicadores que correlacionem demanda e oferta , segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos.	Apresentar indicadores que permitam analisar, direta ou indiretamente, a cobertura dos serviços e benefícios em um determinado território.

Fonte: elaboração CEGOV, com base em BRASIL (2013 a), pg. 26-27, 2015.

As principais fontes de dados e indicadores são:

- O **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** coordena o Sistema Estatístico Nacional, produzindo dados primários, compilando informações provenientes de órgãos públicos e disseminando estatísticas.

O IBGE é responsável pelo levantamento do Censo Demográfico brasileiro, pesquisa decenal voltada ao conhecimento da população brasileira, com a finalidade de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados. Conduz, ainda, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cujo objetivo é atualizar anualmente as informações levantadas pelo Censo.

O IBGE produz duas importantes pesquisas acerca da capacidade de gestão governamental.

No âmbito dos municípios: Pesquisa Básica de Informações Municipais (MUNIC).

No âmbito dos estados: Pesquisa Básica de Informações Estaduais (ESTADIC).

Ambas trazem informações úteis ao gestor no que se refere à capacidade de gestão em assistência social, por meio da Tipologia de capacidade de gestão em Assistência Social, TACGAS.



ACESSE

<http://www.ibge.org.br/home/>



LEIA +

ESTUDO TÉCNICO
N.º 01/2011, MDS -
SAGI.

Quadro 2 – Fontes de indicadores sociais do IBGE

FONTE	TEMAS INVESTIGADOS	PERIODICIDADE	DESAGREGAÇÃO
Censo Demográfico	Características demográficas, habitação, escolaridade, mão de obra, rendimentos	Decenal	E. Município (Setor censitário)
Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD)	demográficas, habitação, escolaridade, mão de obra, rendimentos, temas especiais	Anual	UFs RMs

Fonte: CEGOV (2015) a partir de Jannuzzi (2009a).

ACESSE



Você sabia que a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS produziu um conjunto de tutoriais e de oficinas online de curta duração sobre o uso de suas ferramentas informacionais, objetivando proporcionar capacitação de qualidade a um maior número de técnicos e gestores de assistência social. Os materiais instrucionais disponibilizados são voltados para o treinamento e a divulgação das ferramentas desenvolvidas pela SAGI por meio de uma abordagem de aprendizagem prática, valendo-se de exercícios, atividades de interação e colaboração. As oficinas são abertas ao público geral que, após o cadastro, terá acesso aos conteúdos. Desta forma, cada um realiza os estudos no seu tempo e conclui de acordo com sua disponibilidade. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/ead/oficinasead/login/tutoriais.php>



ACESSE

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

• O **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013** é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 5.565 municípios brasileiros.

Disponibiliza mais de 180 indicadores de população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. O Atlas Brasil 2013 é realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP).

Estatísticas Públicas são dados obtidos através de registros administrativos de Ministérios, Secretarias de Estado e de Municípios. Estas informações podem ser acessadas nos sites dos respectivos órgãos públicos.



VIDEOTECA

Veja o Vídeo institucional sobre a SAGI
<https://www.youtube.com/watch?v=kA-224a40FME>

• O **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros**. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com outras instituições, construiu um Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) constituído a partir de indicadores que expressam as situações de exclusão e vulnerabilidade social e a multidimensionalidade da pobreza, para os mais de 5 mil municípios brasileiros. Este Índice está organizado em três dimensões as quais se referem à infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho.

Os ministérios federais têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados, como o Ministério da Saúde, que mantém o DataSus. Já o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (**SAGI-MDS**), mantém um portal de ferramentas informacionais. Estas fontes são atualizadas e fazem um retrato da realidade nacional, estadual e municipal, úteis e necessários para o diagnóstico socioterritorial.

ATENÇÃO



Algumas ferramentas requerem certa prática até que você entenda como utilizá-las. Para facilitar o aprendizado, dê uma olhada nesses vídeos tutoriais:

DATA SOCIAL: <http://bit.ly/1hJEFQP>

SUAS VISOR: <http://bit.ly/1nzEz6j>

IDV - MODO TABELAS: <http://bitly.com/1ixlj6F>

Quadro 3 – Ferramentas informacionais do Portal SAGI

	MI Social - Matriz de Informação Social Sistema de monitoramento gerencial dos programas/ações/serviços conduzidos pelo MDS. Permite a visualização de informações físico-financeiras e indicadores sociais em tabelas, gráficos e mapas.
	MOPS - Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos Reúne e organiza informações acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade e localização de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios no país.
	IDV - Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade Apresenta indicadores dos Censos Demográficos 2000 e 2010 e do Cadastro Único de Programas Sociais, até o nível de setor censitário, possibilitando o dimensionamento e localização de áreas em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade.
	Tab Social - Tabulador de Microdados sociais Reúne um conjunto de aplicativos que permite produzir tabulações simples e cruzadas das principais bases de dados e pesquisas do MDS, como o Censo SUAS, o Cadastro Único de Programas Sociais, as pesquisas de avaliação da SAGI e outros levantamentos
	RI - Relatórios de Informações Sociais Resume na forma de relatórios os dados e indicadores sociais e aqueles específicos sobre os programas, ações e serviços relativos às políticas de desenvolvimento social, em nível de municípios, estados e Distrito Federal
	Pesquisas e Estudos de Avaliação Permite buscar, consultar e recuperar fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas de avaliação e outros estudos realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS
	Publicações, Estudos e Acervo Digital Disponibiliza publicações acerca das Políticas e Programas do MDS, como estudos técnicos, livros com artigos de especialistas, relatórios e sumários de Pesquisas de Avaliação, revistas técnico-científicas e outros assuntos.

Fonte: CEGOV (2015) a partir de Jannuzzi (2009a).

Informações relevantes também podem ser coletadas no **CadÚnico**, no **Prontuário SUAS** e no **Censo SUAS**, que estão disponíveis como importantes ferramentas para serem consultadas nos processos de planejamento. Vejamos do que se tratam:



CadÚnico

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.



Prontuário SUAS

É um instrumento que auxilia e orienta a organização das informações relativas ao processo de acompanhamento das famílias e indivíduos atendidos nos CRAS e CREAS, preservando o histórico de atendimentos, encaminhamentos, situações vivenciadas, territórios percorridos. Introduz um parâmetro nacional de registro de informações e, conseqüentemente, torna possível avançar no conhecimento do perfil e do volume de famílias e indivíduos acompanhados, assim como na incidência de determinadas situações de violação de direitos atendidas pela Assistência Social.



CensoSUAS

Instrumento de coleta de dados eletrônico, preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. É fundamental para a qualidade dos serviços socioassistenciais, da gestão e do controle da política de assistência social, construindo um processo imprescindível para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer.

O Censo SUAS pode ser acessado no endereço eletrônico:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20censo-suas>

A base de dados referente à política de assistência social está cada vez mais completa e facilita no processo de formulação do Plano. É possível, aos gestores e aos conselhos, acessarem informações que orientem para a elaboração de um diagnóstico aprimorado, pois permitem fazer recortes de realidades e segmentos específicos.

Todas as ferramentas informacionais acima apontadas, assim como os dados disponíveis nos institutos de pesquisa (como IBGE, IPEA, dentre outros) podem ser acessados para elaborar o diagnóstico socioter-

ritorial. As informações disponíveis permitem a combinação de indicadores e informações que expressem a realidade de vulnerabilidade social e da oferta de serviços.

A construção do diagnóstico socioterritorial requer um trabalho dinâmico, processual e participativo, capaz de ser gerador de proposições para atingir as variadas necessidades da população, em seus distintos territórios. De acordo com a NOB/SUAS 2012, **a realização de diagnóstico socioterritorial requer dois momentos:**

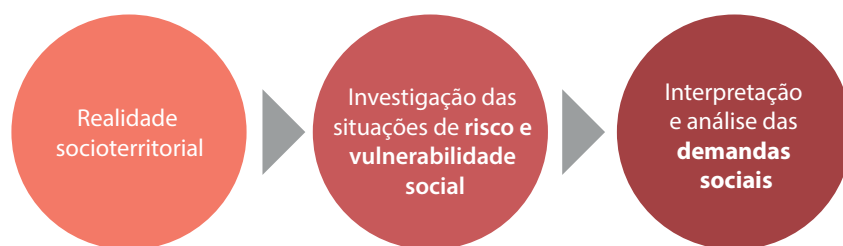
PRIMEIRA ETAPA	Interpretação e análise da realidade socioterritorial: investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios e das demandas sociais.	Permite o reconhecimento da demanda
SEGUNDA ETAPA	Identificação da rede socioassistencial disponível no território e de outras políticas públicas.	Permite o reconhecimento dos serviços socioassistenciais

Além disso, a norma nos indica que se deve utilizar dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informação já citados neste Caderno. A seguir se tratará mais detidamente de cada um dos elementos do diagnóstico socioterritorial.

INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE DA REALIDADE SOCIOTERRITORIAL

A análise da realidade socioterritorial nos permite delinear os riscos e vulnerabilidades que prevalecem em um dado território e, a partir daí, definir as demandas sociais.

Figura 18 – Fluxo da primeira etapa do diagnóstico socioterritorial



Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

Para analisar a realidade socioterritorial são utilizados indicadores sociais, que servem para:

- subsidiar e facilitar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo;
- monitorar e avaliar os resultados das ações governamentais sobre as condições de vida e bem-estar da população, alimentando o processo decisório com informações qualificadas;
- aprofundar a investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2009b).

Figura 19 – Etapas da construção de indicadores sociais



Fonte: CEGOV (2015) a partir de Jannuzzi (2009a).

PROPOSTAS DE DELIMITAÇÃO DE INDICADORES

A seleção de indicadores é uma tarefa importante. Por isso, estão compiladas abaixo duas sugestões para a seleção de indicadores para elaboração do diagnóstico socioterritorial.

a

PROPOSTA DA NOB/SUAS 2005

Em 2005, a NOB/SUAS elencou as variáveis que determinam a população vulnerável, como o conjunto de pessoas residentes que apresentem pelo menos uma das características relacionadas a seguir:

Famílias com serviços de infraestrutura inadequados:

- Abastecimento de água provenientes de poço ou nascente ou outra forma;
- Sem banheiro ou sanitário;
- Destino do lixo inadequado conforme legislação;
- Mais de 2 Moradores por dormitório.

Famílias com renda familiar *per capita* inferior ¼ salário mínimo

Família com renda familiar *per capita* inferior ½ salário mínimo:

- Com pessoas de 0 a 14 anos;
- Com responsável com menos de 4 anos de estudo.

Família na qual há um chefe de família mulher, sem cônjuge:

- Com filhos menores de 15 anos;
- Analfabeta.

Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais:

- Desocupada (procurando trabalho);
- Com quatro, ou menos, anos de estudo.

Família na qual uma pessoa de 10 a 15 anos trabalhe

Família na qual há uma pessoa de 4 a 14 anos que não estude

Família com renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo:

- Com pessoa com deficiência;
- Com pessoa de 60 anos ou mais.

A CEPAM e a UNICAMP elaboraram uma relação dos indicadores mais relevantes para a assistência social que se reproduz a seguir.

Situação de pobreza e exclusão social

- Estimativa de famílias pobres (quantidade e porcentagem);
- % de pobres;
- % de indigentes;
- % da renda domiciliar apropriada por faixas da população;
- Quantidade e porcentagem da população pobre atendida por programas de transferência de renda do governo;
- % de mulheres chefes de família, sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos.

Crianças, adolescentes e jovens

- Índice de desenvolvimento da infância (IDI);
- % de crianças pobres;
- % de crianças indigentes;
- Quantidade de crianças e adolescentes vítimas de trabalho infantil, com uso problemático de drogas e outros vitimados;
- Estimativa de crianças e adolescentes fora da escola;
- Quantidade e porcentagem de adolescentes infratores;
- % de mães adolescentes (com menos de 18 anos).

Idosos

- Quantidade e porcentagem da população com 60 anos ou mais;
- População beneficiária do BPC-ID (65 anos ou mais);
- População com direito ao BPC-ID que não recebe o benefício.

Pessoas com deficiência

- Estimativa da população com deficiência em situação de indigência (total da população com deficiência multiplicado pela porcentagem de indigentes do município);
- População com deficiência BPC-PcD;
- População com direito ao BPC-PcD que não recebe o benefício (total da população com deficiência e indigente subtraída a quantidade de beneficiários do BPC-PcD).

Outros beneficiários

- Quantidade de pessoas sem registro civil;
- População moradora de rua;
- População com problemas pelo uso de drogas.

Segurança alimentar

- Proporção da população assistida por programas de segurança alimentar;
- Estimativa de oferecimento de merenda escolas (refeições por dia).



SAIBA +

Sobre os indicadores mais relevantes para a assistência social, consulte o site: http://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/CEPAM_2008_ConstruindoDiagnostico-MunicipalMetodologia.pdf

Gestão da política de assistência social

- Controle social (conselhos, conferências, etc.);
- Recursos humanos (quantidade formação, capacitação, distribuição, remuneração, plano de cargos e salários, etc.);
- Despesa total e despesa com recursos próprios com assistência social;
- Principais itens de despesa na assistência social (pessoal, investimento, etc.);
- Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Alguns exemplos de indicadores que traduzem as diferentes dimensões que compõem os conceitos de risco e vulnerabilidade social podem ser visualizados no Quadro 4. São apenas algumas entre as inúmeras opções de indicadores existentes, não estando esgotadas as possibilidades.

IDENTIFICAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DISPONÍVEL NO TERRITÓRIO

Ao iniciarmos o tema previsto neste item faz-se necessário apresentar uma sucinta definição de rede socioassistencial que se fundamenta nos pressupostos do SUAS. O tema da rede ganha relevância ao tratar do diagnóstico socioterritorial, pois permite avaliar a capacidade protetiva instalada.

REDE NO SUAS

A Assistência Social é responsável por ações de prevenção, de proteção social e pelo provimento de um conjunto de garantias ou seguranças sociais 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 famílias e indivíduos.

Essas garantias se efetivam pela construção de uma rede de proteção social, ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados à proteção social e ao atendimento de necessidades sociais da população usuária dessa política. O trabalho em rede traduz um novo paradigma para a atuação do Estado em conjunto com setores organizados da sociedade. A proposta de uma ação integrada e em rede está na base desse paradigma.

O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal [...] uma rede pode ser o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens (GUARÁ, 1998).

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade, essa rede de proteção social (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades sociais.

Para a Política Pública constituir a rede, antes de qualquer coisa, é uma decisão política que exige estratégias processuais pactuadas e deliberadas, alianças estratégicas. Exige um pacto entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, serviços e instituições em sintonia com a realidade local, com o território de vivência, com sua cultura de organização social.

Na política de Assistência Social, podemos identificar dois tipos de rede:

1. A rede socioassistencial, constituída pela articulação dos serviços, benefícios, programas e projetos governamentais e não governamentais, que têm uma relação de complementaridade, cooperação e corresponsabilidade, integrando-se numa relação orgânica no âmbito do SUAS. As redes organizam-se para responder às demandas coletivas e individuais a partir das diretrizes pactuadas nacionalmente. Essa rede deve ofertar serviços e benefícios que visam à garantia de acessos aos direitos socioassistenciais.
2. A rede intersetorial, formada pela articulação entre as diversas políticas sociais que atuam em um determinado território, atendendo, na maioria das vezes, as mesmas famílias. A visão de totalidade no âmbito do território significa o conhecimento e a análise das diferentes situações identificadas e suas conexões com a dinâmica deste espaço, o que permite a construção de fluxos delineando as responsabilidades e competências da política de assistência social e as competências das outras políticas públicas. Esta interlocução intersetorial provoca uma relação dialógica com as diferentes instâncias que atuam no território. O gestor da Assistência Social deve participar ativamente da articulação da rede intersetorial, juntamente com os gestores das outras políticas públicas do município.

A NOB/SUAS 2012 também estabelece que o gestor deve identificar outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários. A norma aponta para o caráter intersetorial das políticas públicas em decorrência da complexidade dos problemas sociais.

Figura 20 – Fluxo da segunda etapa do diagnóstico socioterritorial



Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

Nessa etapa, o diagnóstico deve referenciar as:

1) Unidades públicas e privadas da rede referenciada, isto é, a rede de proteção social de Assistência Social.

Por exemplo: Número e localização de CRAS, CREAS; número e localização de entidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes; número e localização de instituições de longa permanência para idosos; serviços, projetos e programas socioassistenciais desenvolvidos no município por organismos governamentais e não governamentais, entre outros.

2) Unidades públicas e privadas de outras políticas públicas que possam auxiliar no desenvolvimento da capacidade de proteção das famílias.

Por exemplo: escolas, unidades de saúde da família, núcleos de inclusão produtiva, conselhos tutelares, entre outras.

RECONHECIMENTO DA OFERTA E DA DEMANDA

O reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social são produtos das duas etapas descritas anteriormente.

Figura 21 – Fluxo da segunda etapa do diagnóstico socioterritorial



Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

Nessa etapa, o diagnóstico socioterritorial possibilita compreender as particularidades do território e detectar as características e dimensões das situações de precarização que trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e convívio familiar.

Essas informações são fundamentais para conhecer a distribuição das necessidades e demandas dentro do município, com a finalidade de:

- direcionar a realização da estratégia de Busca Ativa; e
- identificar as regiões com concentração do público-alvo das políticas e programas governamentais dos demais setores.

No caso específico da Assistência Social, identificar a relação, demanda e oferta quanto: à implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP), bem como à definição dos serviços a serem prestados nesses equipamentos.

REVENDO OS CONCEITOS



BUSCA ATIVA é o método estratégico para garantir o acesso da população aos serviços do SUAS. Visa romper a lógica da demanda espontânea – pela qual cabe às famílias procurar os serviços públicos – em prol de uma lógica segundo a qual o Estado vai ao encontro das famílias, assegurando-lhes direitos e ofertando-lhes oportunidades. Sublinha-se o caráter preventivo dessa forma de atuação, que objetiva evitar o agravamento das situações de risco e vulnerabilidade já vivenciadas pelas famílias.

Desse modo, por meio do diagnóstico pode-se:

- identificar as demandas sociais;
- verificar se a rede de serviços é adequada para atender as demandas;
- identificar os pontos fortes e fracos da rede assistencial;
- planejar mudanças na rede e/ou na prestação de serviços para atender as demandas sociais.

O diagnóstico socioterritorial é uma ferramenta de gestão voltada para a melhoria dos serviços prestados, já que sua elaboração permite conhecer e acompanhar as dinâmicas sociais de um dado território e orienta a resposta, por meio de serviços e programas públicos, às necessidades da população residente.



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O diagnóstico socioterritorial é a primeira fase da elaboração do Plano de Assistência Social.
- ✓ O diagnóstico socioterritorial consiste na descrição e análise de uma dada situação a partir da perspectiva do território. Para tanto, envolve a produção, coleta e sistematização de dados e informações.
- ✓ O diagnóstico socioterritorial requer:
 - um processo contínuo de investigação das situações de *desproteção* presentes nos territórios;
 - a identificação da *rede socioassistencial* disponível no território, assim como de outras políticas públicas;

(c) o reconhecimento da *oferta e da demanda por serviços socioassistenciais*.

- ✓ Uma análise sobre as informações obtidas para verificar o grau de desproteção social ainda existente;
- ✓ A necessidade de considerar o Pacto de Aprimoramento do SUAS para o aperfeiçoamento do PAS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do SUL. **Caderno de estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2015a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do SUL. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: MDS, 2015b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSUAS Caderno 1**. Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. 1ª ed. Brasília, DF: MDS, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Católica de São Paulo. **CapacitaSUAS Caderno 3**. Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. 1ª ed. Brasília, DF: MDS, 2013c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Estudo Técnico Nº 01/2011** - Tipologia de capacidade de gestão em Assistência Social – TACGAS: proposta metodológica e validação empírica. Brasília, DF: MDS, 2011.

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso de; FARIA, Horácio Pereira de; SANTOS, Max André dos. **Planejamento e avaliação das ações em saúde**. 2ª ed. Belo

Horizonte: Nescon/UFMG, Coopmed, 2010.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia.** Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fonte de dados e aplicações. 4ª ed. Campinas: Alínea, 2009a.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública.** Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração; Brasília, DF: Capes, UAB, 2009b.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James, PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental.** V.1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Regional do Estado do Paraná. **Construção e Análise de Indicadores.** Curitiba: Serviço Social da Indústria, Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade, 2009.



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Esta unidade tem como objetivos de aprendizagem:

- identificar a razão de ser dos diferentes elementos que compõem o PAS;
- relacionar os diferentes elementos que compõem o PAS; e
- como elaborar um PAS, conforme a estrutura básica estudada, de modo a exercitar a construção de um PAS com base na realidade do município.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A elaboração do Plano de Assistência Social pode se apoiar em diferentes modelos, dentre os quais o *Planejamento Estratégico Situacional*, PES, como se viu no Módulo 1. Deste modo, a gestão viabiliza a participação dos demais atores sociais para a realização do PAS, tornando o processo participativo.

Importante, então, se deter no seu processo de elaboração.

Várias possibilidades existem para se criar as condições para a participação dos atores sociais na produção coletiva do PAS. Alguns passos são importantes e que podem servir de um guia:

- a gestão e o conselho municipal marcam esta tarefa na agenda técnico-política da assistência social municipal;
- a gestão convida todos os atores sociais relacionados ao tema e com responsabilidades públicas;
- realização de um planejamento coletivo sobre como será o desenvolvimento das atividades necessárias, estabelecendo um cronograma para o trabalho;
- definição dos responsáveis pela coordenação das atividades, importante para dar direção na condução da tarefa;
- este coletivo tem uma tarefa a realizar, e ao final dos trabalhos precisam ter um produto, que é o PAS;
- dependendo do porte do município, haverá necessidade de maior volume de trabalho e este pode ser distribuído em grupos de trabalho (GTs), para otimização da tarefa.
- considerar a seguinte dinâmica no desenvolvimento dos trabalhos: que haja momentos de concentração e momentos de

dispersão dos participantes na elaboração. Ou seja, momentos em que todos precisam estar juntos para alinhamento de concepções, informações e formas de elaboração, e momentos dedicados para a operação de coleta de dados para o diagnóstico; por exemplo, quando os responsáveis precisam de tempo para dedicação à tarefa. Esta dinâmica facilita o acompanhamento e a avaliação do processo de elaboração, apontando novos caminhos se for necessário.

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

ESTRUTURA BÁSICA DO PAS

Vimos, até aqui, que a elaboração do Plano de Assistência Social é um instrumento estratégico para a consolidação do SUAS, pois caso contrário se cairia na improvisação, na ação caótica, emergencial e pontual, sem direção e sem continuidade. Pelo contrário, a política de assistência social requer, assim como qualquer política social pública, planos para a definição de “objetivos, foco e intencionalidade às ações, permitindo, assim, articulação antecipada de consciências e resultados, possibilitando a antevisão do estado ou da situação que se quer conquistar” (BRASIL, 2010, p.29). Para tanto, esta unidade proporciona a apreensão e compreensão sobre os elementos que compõem a estrutura do PAS, pois somente conhecendo e participando de um processo de elaboração do PAS, é possível desenvolver competências e habilidades para o planejamento. Como já vimos no Módulo I, a NOB/SUAS 2012 estabelece a **seguinte estrutura para o Plano de Assistência Social**:

- a) Dados de identificação do plano;
- b) Introdução;
- c) Diagnóstico socioterritorial;
- d) Objetivos;
- e) Diretrizes e prioridades deliberadas;
- f) Ações estratégicas;
- g) Metas;
- h) Resultados e impactos esperados;
- i) Recursos materiais, humanos e financeiros;
- j) Mecanismos e fontes de financiamento;

**ATENÇÃO**

O Brasil tem 5.570 municípios com o imenso desafio de construir seu PAS. Vamos utilizar extratos dos PAS de alguns municípios como exemplos neste Curso. Mas, **ATENÇÃO**, a construção da estrutura básica do PAS só pode ser feita a partir da realidade específica de cada Município: a partir do diagnóstico e deliberações das Conferências, para que o mesmo seja eficaz e comprometido com as demandas dos seus municípios!

- k) Cobertura da rede prestadora de serviços;
- l) Indicadores de monitoramento e avaliação;
- m) Espaço temporal de execução.

Agora, aprenderemos sobre o **conteúdo de cada tópico da estrutura do Plano**.

Os dois primeiros tópicos expressam a identificação do município e a direção do PAS definida no processo de planejamento. Sugere-se que os tópicos Dados de identificação e Introdução possam ter os conteúdos apresentados a seguir:

a**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

1. **Identificação do Plano:** título; vigência; responsáveis pela elaboração; colaboradores; período de elaboração; responsável para contato (nome, telefone, e-mail); entre outros.
2. **Dados Municipais:** nome do município; porte do município (opções: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte, metrópole), nível de gestão do SUAS (opções: inicial, básica, plena), nome do prefeito, período de mandato, endereço da prefeitura (rua, número, bairro, CEP), telefone (DDD e número), fax (DDD e número), site, e-mail.
3. **Dados do Órgão Gestor da Assistência Social:** nome do órgão gestor, endereço (rua, número, bairro, CEP), telefone (DDD e número), fax (DDD e número), site, e-mail, nome do gestor.
4. **Dados do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS):** lei de criação do FMAS, decreto de regulamentação, CNPJ, nome do gestor, fonte de recursos (municipal, estadual, federal).
5. **Conselho Municipal De Assistência Social (CMAS):** lei de Criação do CMAS, endereço (rua, número, bairro, CEP), telefone (DDD e número), fax (DDD e número), site, e-mail, nome do presidente, período de mandato, representação (opções: governamental, não governamental, usuários), número de conselheiros, secretaria executiva.

b**INTRODUÇÃO**

Contempla informações sobre a concepção de planejamento adotada pelo município, demonstrando sua importância na organização da política de assistência social e o atendimento à legislação em vigor. Pode-se explicitar o processo de elaboração e estruturação do plano municipal, assim como a forma como se deu a participação da sociedade civil na elaboração do plano. Também é possível abordar, neste item, como será o monitoramento e a avaliação das ações e metas planejadas.



LEIA A NORMA

O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades (BRASIL, 2012, art. 20).



DICA

Este momento é muito importante, pois requer que se façam escolhas e se tomem decisões!

Utilize ferramentas de planejamento que colaboram muito!

C

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

Relembrando o que estudamos no Módulo 1!

- O diagnóstico socioterritorial é a primeira fase da elaboração do Plano de Assistência Social.
- Consiste na descrição e análise de uma dada situação a partir da perspectiva do território.
- Para tanto, envolve a produção, coleta e sistematização de dados e informações.

O artigo 21 da NOB/SUAS 2012 estabelece que a realização do diagnóstico socioterritorial requer:

- a) processo contínuo de investigação das situações de **risco e vulnerabilidade social** presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas;
- b) identificação da **rede socioassistencial** disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;
- c) reconhecimento da **oferta** e da **demandas por serviços socioassistenciais** e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social;
- d) utilização de **dados territorializados** disponíveis nos sistemas oficiais de informações.

O Diagnóstico deverá ser um instrumento dinâmico, participativo e que permite uma compreensão da realidade social. Deverá incluir a identificação das necessidades e a detecção dos problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como dos recursos e potencialidades locais, que constituem reais oportunidades de desenvolvimento (BRASIL, 2013a, p. 26).

d

OBJETIVOS

- Responde a pergunta: para que vou realizar determinada ação/projeto/serviço?
- Os objetivos expressam as mudanças que se deseja para o futuro.
- Devem comunicar as intenções dos gestores, construídas a partir do levantamento das necessidades identificadas pelo conjunto dos atores da assistência social.
- As intenções são oriundas das prioridades definidas a partir do Diagnóstico Socioterritorial.

- A elaboração dos objetivos fornecem as orientações que permitem às organizações alcançar os resultados esperados.

Um **objetivo** é um enunciado escrito sobre **resultados a serem alcançados** em um dado período. Deve ser relevante, explícito e quantificável. E, muito importante, precisa ser **exequível**, ou seja, **realizável**.

Por isso, é importante que os objetivos sejam claros e permitam que se visualize o resultado desejado.

Exemplo de um objetivo claro e que preenche suas características é o da PNAS (2004):

“Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dele necessitem”.

Esse enunciado oferece os elementos essenciais para a compreensão da mudança a ser planejada:

- Objetivo: prover serviços, programas, projetos e benefícios.
- Tipo de serviços ofertados: proteção básica e/ou especial.
- Público-alvo: famílias, indivíduos e grupos em situação de risco e vulnerabilidade sociais.

Construído dessa forma, gestores, profissionais e cidadãos identificam claramente as intenções da política e podem guiar suas ações e demandas a partir desse entendimento.

e

DIRETRIZES E PRIORIDADES DELIBERADAS

- Uma diretriz é uma orientação geral que organiza as decisões e ações.
- O Plano de Assistência Social deve ser coerente com as diretrizes que orientam a administração pública, expressas no Plano Diretor, Plano Plurianual e outros.
- O Plano deve considerar, ainda, as Diretrizes Organizacionais estabelecidas pelo SUAS, expressas no artigo 5º da NOB/SUAS 2012:

- I. primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- II. Idescentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;
- III. Ifinanciamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV. matricialidade sociofamiliar;
- V. territorialização;



ATENÇÃO

Na elaboração dos objetivos atender o artigo 22 da NOB/SUAS 2012, que determina que os planos devem observar as deliberações das **Conferências de Assistência Social**.



ATENÇÃO

Neste momento você deve analisar as Deliberações das Conferências Nacional, Estadual e do seu Município, que também vão lhe orientar na definição dos objetivos.



ATENÇÃO

Aqui vocês vão examinar as diretrizes anunciadas pela Norma e debater sobre quais são mais pertinentes para a realidade de seu município.



LEIA A NORMA

As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2012, art. 116).

- VI. fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- VII. controle social e participação popular.

A NOB/SUAS 2012 chama a atenção para o caráter participativo e democrático da gestão do SUAS ao enfatizar que as prioridades são “deliberadas”. As decisões sobre as ações, os serviços e a alocação de recursos devem envolver a participação da comunidade por meio do **Conselho de Assistência Social**.



AÇÕES ESTRATÉGICAS

- As ações devem ser elaboradas com vistas a alcançar os objetivos definidos.

“A estratégia é usada para construir a viabilidade política, porque é através da estratégia que o ator procura utilizar estas informações para pensar nas possíveis decisões e nas ações mais adequadas para que o ‘deve ser redomine sobre o pode ser’” (MATUS, 1996b, p. 34). (<http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2002/planejamento.pdf>)



ATENÇÃO

Aqui é o momento de definir os meios para o alcançar os objetivos definidos, a partir das diretrizes, considerando a realidade de seu município.

Figura 22 – Fluxo de elaboração das ações estratégicas



Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

Na escolha das ações e estratégias os gestores devem observar o artigo 22 da NOB/SUAS 2012 que determina que os planos devem observar as ações articuladas e intersetoriais.



ATENÇÃO

Na definição das metas, os gestores devem atentar para o artigo 22 da NB/SUAS 2012 que determina que os planos devem considerar as metas nacionais e estaduais pactuadas.



METAS

As metas são desdobramentos quantificados dos objetivos, ou seja, uma meta é um objetivo acompanhado da dimensão quantitativa e de referência temporal e territorial.



RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS

Os **resultados** são as mudanças diretas alcançadas pelos beneficiários por meio da participação em uma política pública. Os **impactos** são as contribuições da política de assistência social para determinadas mudanças sociais. Esse componente indica os efeitos indiretos de uma política pública sobre a sociedade.

UM PROGRAMA SOCIAL PRODUZ: PRODUTOS, RESULTADOS E IMPACTOS

Os produtos são os resultados concretos das ações desenvolvidas a partir dos recursos disponíveis.

Exemplo: a inclusão de uma família no Cadastro Único é um produto da atividade de busca ativa.

Os resultados são efeitos dos produtos.

Exemplo: o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família é um resultado de estar incluído no Cadastro Único.

Os impactos são mudanças mais amplas decorrentes dos resultados.

Exemplo: aumento do peso das crianças em decorrência da diversificação da dieta familiar, ocorrida por meio do aumento da renda

i**RECURSOS MATERIAIS, HUMANOS E FINANCEIROS**

Nesse item, deve ser apresentada a estrutura disponível para a execução das políticas.

Os **recursos materiais** dizem respeito a rede socioassistencial e equipamentos.

Os **recursos humanos** se referem à quantidade e à qualidade dos recursos humanos. Envolvendo escolaridade, formação, se alocado em atividades meio ou fim, horas de treinamento, entre outros.

Os **recursos financeiros** serão discriminados no próximo item.

Cada município tem uma organização peculiar na secretaria responsável pela Política de Assistência Social, seja ela específica ou partilhada com outra política setorial. É interessante, no entanto, que existam determinados setores capazes de dar conta dos objetivos e funções da Política conforme a LOAS e a NOB/SUAS 2012, tanto para a responsabilidade na condução das atividades pertinentes na execução da política, como para a elaboração do PAS.

Algumas atividades requerem que exista um setor ou departamento com pessoas responsáveis, tais como: Proteção social básica, Proteção social especial, Vigilância socioassistencial, Gestão do trabalho, Benefícios eventuais setor de convênios, entre outros.

GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS

A Gestão do Trabalho “compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (Art. 109, NOB/SUAS).

Nesse sentido, é uma função estratégica e fundamental que tem como atribuições, dentre outras, o reconhecimento, levantamento e mapeamento dos recursos humanos, dos perfis e necessidades de qualificação e, dessa forma, a estruturação de processos de educação permanente que promovam o desenvolvimento das competências necessárias para o

**ATENÇÃO**

Durante a formulação desse item, atente para o aproveitamento de dados e informações que foram coletados para elaborar o **diagnóstico socioterritorial**.

alcance dos objetivos do SUAS. Este diagnóstico e as ações necessárias para sua efetivação devem estar organizados, por cada ente, por meio de um **Plano de Educação Permanente**, que, por sua vez, deve ter sido construído de forma articulada ao processo de planejamento da política de assistência social do ente e estar inserido no Plano de Assistência Social.



SAIBA +

A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - PNEP/SUAS foi instituída pela Resolução CNAS nº 04 de março de 2013.

A Educação Permanente é um novo arranjo teórico-metodológico, ético-político, inserido na Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social, que junto às demais ações, deve, entre outros, possibilitar a construção de respostas qualificadas às demandas sociais, assegurando proteção social e direitos. Esta normativa estabelece princípios e diretrizes para sua organização e execução e os tipos de ações de capacitação e de formação.

O Planejamento das ações de Educação Permanente será a tratativa (a forma) que a gestão dará para suprir as necessidades de formação e capacitação, as quais devem ser organizadas de acordo com os parâmetros, princípios e diretrizes estabelecidos na PNEP/SUAS.

A PNEP/SUAS está disponível no site do MDS através do link: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf.



MECANISMOS E FONTES DE FINANCIAMENTO

O artigo 50 da NOB/SUAS de 2012 estabelece que o modelo de gestão do SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal financiamento é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social.

No Plano, devem ser definidos com clareza os recursos disponíveis para a execução das atividades, apresentando as fontes de financiamento, sejam do orçamento próprio, das transferências intergovernamentais ou de apoios privados.

Além dos recursos alocados na implementação da política de Assistência Social é importante apresentar a evolução do orçamento no período anterior e a comparação entre o que foi orçado e o que foi executado. Visualize um exemplo de relação entre aspectos do PAS que podem ser relacionados, facilitando a exposição e a organização das informações.

Quadro 4 – Programa, Ação estratégica, Metas e Fontes de Financiamento

PROGRAMA	AÇÃO ESTRATÉGICA	METAS	PERÍODO				FONTES DE FINANCIAMENTO		
			F. 2018	G. 2019	H. 2020	2021	MUN.	EST.	FED.
Serviço de PSB no domicílio para pessoas com deficiência e idosos	I. Divulgar e aprimorar os serviços conforme orientações da política	65 %	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

Este tópico, na estrutura do PAS, é importante tanto para a gestão como para o controle social, pois é necessário tornar público o que se está planejando, quais são os significados da alocação de recursos próprios do município para a política de assistência social. Não se trata apenas de dar transparência aos números, mas, também, o que este ato significa para a execução da política de assistência social.

ATENÇÃO



EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO)

Nos últimos dez anos, os valores investidos pela União na Assistência Social apresentaram um aumento considerável. Em valores constantes (corrigidos pelo IPCA/IBGE na data base de 31/12/2012), o total executado na Função 08 passou de R\$ 11,5 bilhões, em 2002, para R\$ 56,6 bilhões, em 2012, **o que corresponde a um crescimento real de 392,8%** (BRASIL, 2013c, p. 14).

k

COBERTURA DA REDE PRESTADORA DE SERVIÇOS

- A malha de serviços deve ser analisada quanto à localização, natureza da atenção oferecida, cobertura e quadro profissional disponibilizado. Com essas informações, podem ser identificados os vazios de atenção.
- Essa análise pode ser complementada com a comparação com outros municípios e/ou estados, situando o padrão local no contexto regional, estadual e interestadual.
- Além de informações sobre os serviços e programas da assistência social, é necessário conhecer a rede assistencial das demais políticas públicas existentes no território, relevante para a análise da cobertura já que oferece uma dimensão da totalidade da oferta de serviços disponíveis para o cidadão, ampliando o potencial das políticas setoriais.

O Plano deve prever estratégias de integração do conjunto de serviços socioassistenciais do território. A intersetorialidade, ou seja, a atuação conjunta, de forma articulada e integrada das políticas sociais, visa dar conta dos direitos sociais, das seguranças e proteções sociais e potencializar a atuação das políticas públicas.



SAIBA +

Conheça a Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009 dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências (BRASIL, 2009).

I INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A NOB/SUAS 2012 dedica a Seção III do Capítulo VIII para estabelecer as diretrizes para o monitoramento do SUAS.

Define o monitoramento como o acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas.

Assim, a atividade de monitoramento está conectada com os objetivos e metas definidos. Além disso, a norma define como o monitoramento deve ser realizado por meio da produção regular de **indicadores** e da coleta de informações.

O Módulo III é inteiramente dedicado ao Monitoramento e Avaliação, onde o tema será aprofundado.



ATENÇÃO

Sugere-se prever momentos de atualização do PAS que coincidam com o mesmo período de atualização do PPA, se houver.



REFLITA

Refleta sobre a relevância da elaboração do PAS no seu município quanto ao alcance dos objetivos da Política de Assistência Social.

m ESPAÇO TEMPORAL DE EXECUÇÃO

Este item deve ser definido levando em consideração o artigo 19 da NOB/SUAS 2012 que determina que os entes federados deverão elaborar seus planos de assistência social a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual (PPA).



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O Plano de Assistência Social é uma exigência das normas que estruturam o SUAS e um importante instrumento de gestão da política no âmbito municipal, estadual e federal.
- ✓ A estrutura do Plano foi definida na NOB/SUAS 2012.
- ✓ A elaboração do Plano permite conhecer melhor a realidade social e a estrutura da assistência social no território.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de**

2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília, DF: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013.** Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília, DF: MDS, 2013b.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS VI:** financiamento da assistência social no Brasil. Brasília, DF: MDS, 2013c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: 2009.

MÓDULO 3

MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste Módulo III serão apresentados os conhecimentos necessários para o Monitoramento e Controle Social do Plano de Assistência Social – PAS. Os conteúdos que serão desenvolvidos tratam da importância do monitoramento no ciclo de gestão do PAS; o papel do controle social no monitoramento da execução do PAS; os indicadores para o monitoramento; a construção de indicadores de monitoramento do PAS e a articulação entre o monitoramento da execução do PAS e as informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial para o replanejamento e a atualização do PAS.



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta Unidade, serão oferecidos conteúdos para a assimilação do aluno sobre:

- a compreensão de como o controle social contribui para o aprimoramento do PAS;
- a construção de indicadores de monitoramento do PAS;
- a compreensão do papel do monitoramento da execução do PAS e da Vigilância; e
- o entendimento do papel da Vigilância Socioassistencial no processo de atualização e reconfiguração do PAS.

Deste modo, o enfoque deste Módulo está no conhecimento sobre o lugar do monitoramento no ciclo de gestão da política de assistência social; o papel do controle social no monitoramento da execução do PAS; a construção de indicadores para o monitoramento do PAS elaborado na oficina de aprendizagem do módulo anterior, e o monitoramento da execução do PAS e a Vigilância Socioassistencial enquanto mecanismos de produção de subsídios informacionais para a reconfiguração do PAS. As atividades pedagógicas serão aula expositiva e oficina de aprendizagem.

A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO NO CICLO DE GESTÃO DO PAS

Primeiramente é importante se definir o que é o monitoramento, pois em consequência, se entenderá sua importância no ciclo de gestão do Plano de Assistência Social.

A Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, definida pela Portaria nº 329, de 11 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006 a), define no Art. 2º que são consideradas ações de monitoramento *aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas.*

Retomando o que se viu no Módulo II (na Unidade 2), a NOB/SUAS 2012 define o monitoramento como:



ATENÇÃO

Os objetivos e as metas definidas no PAS são o foco do monitoramento.

“o acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas”.

Portanto, a relevância do monitoramento é que o mesmo *se constitui como função inerente à gestão e ao controle social*, como estabelece o art. 99 da NOB/SUAS 2012.



VIDEOTECA

Assista ao vídeo:
MDS amplia ações de monitoramento de políticas e programas

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=m8wwm8JlgYk>

- ✓ O monitoramento é uma ferramenta que amplia o conhecimento dos gestores sobre os processos de implementação, o que permite gerenciar de forma mais adequada os recursos disponíveis, corrigindo desvios ou solucionando problemas que surgem ao longo do processo de execução das políticas e dos programas.
- ✓ A atividade de monitorar parte do pressuposto de que no processo de implementação das políticas e dos programas surgem problemas, obstáculos e ocorrências que não foram previstas no momento do planejamento.
- ✓ Ele é uma ferramenta que auxilia o gestor a identificar e lidar com essas situações.

O monitoramento pode cumprir várias funções, tais como:

- *Contribuir para a eficiência das políticas e dos programas:* O monitoramento pode retroalimentar a gestão e subsidiar a melhoria da implementação, otimizando a utilização dos recursos e a redução dos custos;
- *Guiar, revisar e ajustar o desenvolvimento do programa política (serviços, benefícios, programas e projetos):* O monitoramento é um instrumento de gestão e aprendizagem indispensável para subsidiar a reflexão e os ajustes da estratégia da política e do programa.
- *Possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação:* O monitoramento pode ter a função de manter diferentes atores - integrantes, parceiros e o público em geral interessado - informados sobre o andamento das ações e as situações relativas à política. Pode esclarecer sobre os sucessos, mas também sobre os problemas muitas vezes enfrentados na implementação (PIECHA e VALERELLI, 2008).

Na medida em que produz informações sobre a execução dos programas levando em conta os objetivos e metas inicialmente planejados, a realização da atividade de monitoramento pode:

- Fortalecer as relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo;
- Incrementar a transparência na gestão pública;
- Levar à tomada de decisão mais eficiente;
- Fomentar o intercâmbio de ideias e experiências sobre os programas e projetos públicos;

- Conduzir à implementação de inovações e à geração de conhecimentos na administração pública (GUBERMANN e KNOPP, 2011).

Já vimos que Ciclo de Políticas Públicas tem cinco etapas: definição da agenda, definição das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

O Monitoramento da execução ou implementação do PAS, corresponde ao quarto momento do ciclo, quando é recomendado o acompanhamento da implementação do plano. **Vamos aprender agora!**

O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NO MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DO PAS

A NOB/SUAS 2012 (art. 99) estabelece que o monitoramento da execução do Plano de Assistência Social é uma função da *gestão e do controle social*.

O monitoramento da execução da política de assistência social pelo controle social equivale *ao acompanhamento da execução orçamentária dos planos* de assistência social (BRASIL, 2006b, p. 40).

O Conselho municipal de assistência social tem como uma de suas atribuições fundamentais acompanhar todo o processo de planejamento, contribuindo em todos os momentos (elaboração do diagnóstico, definição de objetivos e metas, previsão orçamentária, monitoramento e avaliação). Dentre esses momentos será tratado, em específico o acompanhamento da execução orçamentária.

Os conselhos têm a função precípua de realizar o *controle e a fiscalização dos recursos destinados às ações finalísticas*, ou seja, serviços, programas, projetos e benefícios previstos na LOAS e definidos no PAS.

É importante que se saiba que, quando o orçamento é aprovado, tem caráter autorizativo. Isso quer dizer que o orçamento aprovado determina até quanto o Poder Executivo pode gastar, como vimos no Módulo 1, Unidade 1, quando se estudou sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA, que corresponde ao *orçamento propriamente dito* (BRASIL, 2013a).

Contudo, a autorização para o gestor gastar não equivale a dizer que ele é obrigado a gastar tudo o que foi previsto e aprovado. Ele só precisa de nova autorização do Legislativo se for gastar mais do que o previsto (BRASIL, 2006b, p. 42).

- A lei orçamentária define que o Poder Executivo tem o poder de redirecionar recursos e alterar o conteúdo do orçamento aprovado.
- Por isso, é importante que o controle da execução orçamentária seja feito pelos conselhos, monitorando, assim, a efetivação do PAS.



ATENÇÃO

Assim, não estão sob o controle do conselho as despesas com as chamadas atividades meio, tais como: folha de pagamento de funcionários públicos, transporte, pesquisas, levantamento de diagnósticos, etc. (BRASIL, 2006b, p. 42).



SAIBA +

Veja o documento completo. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cartilhas/cartilha-1-suas-orientacoes-acerca-dos-conselhos-e-do-controle-social-da-politica-publica-de-assistencia-social/Cartilha%201%20SUAS%20-%20Orientacoes%20acerca%20dos%20conselhos%20e%20do%20controle%20social%20da%20politica%20publica%20de%20assistencia%20social.pdf/download>



SAIBA +

O MDS e CNAS elaboraram o documento SUAS - Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social - Caderno 1 (BRASIL, 2006b), no qual, entre outros tópicos, detalham o processo de controle e fiscalização do orçamento da assistência social.

Como o Conselho vai fazer o controle da execução orçamentária?

1. O processo de avaliação e controle da execução orçamentária deve ocorrer durante todo o ciclo orçamentário. O Conselho deverá apreciar e aprovar a proposta orçamentária depois de um processo de discussão da mesma com os representantes do órgão gestor. Após a fase de apreciação e aprovação, inicia-se o processo de acompanhamento que ocorre por meio dos relatórios da execução que deve, obrigatoriamente, ser apresentado pelo Fundo na periodicidade estabelecida em sua Lei de criação e em seu Decreto de regulamentação. Assim, o conselho deve prever em seu calendário de eventos, reunião específica para discussão e apreciação do relatório.
2. Durante todo o ciclo o conselho deve avaliar se as metas estabelecidas no PAS estão sendo executadas, conforme as prioridades que foram estabelecidas para cada ano. Se para cumprimento de uma determinada meta seja necessário alocação específica de recursos, o conselho deve avaliar: se realmente ocorreu a alocação e se o mesmo foi suficiente. Outro fator importe a ser avaliado é se o prazo estimado para execução da meta não irá compreender recursos de mais de um exercício orçamentário. Como o PAS é um instrumento de planejamento, deve-se prever possíveis ocorrências que impeçam a execução no prazo, demandando alterações no planejamento inicial ou aporte de mais recursos.
3. O conselho pode e deve acompanhar a divulgação destas informações da execução orçamentária, o que é uma função obrigatória do gestor, conforme previsto na referida LRF/2000:

LEIA A NORMA



Artigo 48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Conforme disposto na Portaria MDS nº 113/2015, publicada no DOU em 11 de dezembro de 2015, é papel dos Conselhos de Assistência Social realizar o envio de parecer em sistema informatizado disponibilizado pelo MDS acerca do preenchimento, por parte do Gestor, do Plano de Ação e do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira.

É no Demonstrativo Sintético que as informações relativas a execução financeira dos recursos do cofinanciamento federal referente aos

Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade, dos Programas e dos Projetos, a título de prestações de contas.

Para realização da tarefa de emissão de parecer acerca da execução financeira, o Conselho deverá utilizar as informações do MDS sobre os recursos transferidos para os fundos, disponibilizados em sistema informatizado, verificando se os mesmos estão sendo gastos nas ações que foram previstas. O Parecer do Conselho é disponibilizado por meio de formulário a ser preenchido eletronicamente pela Internet, sem haver a necessidade do envio ao MDS de documentação em papel. Todos os documentos, como atas de reunião, resoluções e pareceres que dão base para a deliberação precisam ficar guardados. A secretaria executiva precisa zelar por eles e deixá-los disponíveis, caso sejam pedidos como comprovação.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou um manual para orientar os conselheiros no uso dos formulários referentes aos Pareceres que são enviados pela Internet, podendo ser obtido no blog do Fundo Nacional de Assistência Social, sendo atualizado anualmente quando da disponibilização do Demonstrativo Sintético para preenchimento.

O mesmo documento SUAS - *Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social - Caderno 1* (BRASIL, 2006b, p. 52-53) aponta caminhos que o conselho precisa percorrer para o acompanhamento geral da implementação do PAS, quais sejam:

- **Na sua esfera de atuação (Estado, Distrito Federal ou Município)**

- a) Discutir o plano de assistência social nas plenárias do conselho. Se necessário, criar comissões temáticas para discussão de temas específicos que possam trazer contribuições ao parecer do conselho;
- b) Discutir o plano em audiências públicas para ampliar o debate e ver se é possível que o plano de assistência social possa se articular com ações das outras políticas, como saúde, educação, criança e adolescente, segurança alimentar e nutricional, entre outras;
- c) Analisar e dar o parecer do Plano de Assistência Social;
- d) Em caso de irregularidades, solicitar esclarecimento ao gestor responsável. Caso não tenha resposta, entrar em contato com o Conselho Estadual de Assistência Social. Como último recurso, acionar o Ministério Público;
- e) Acompanhar o processo de votação do Plano na Assembléia ou Câmara de Vereadores entre outubro e dezembro;
- f) Acompanhar a votação de emendas parlamentares e garantir que elas sejam associadas ao Fundo;
- g) Divulgar o plano aprovado para os fóruns da sociedade civil, movimentos sociais e outros;



ACESSE

Você pode conseguir o manual acessando a internet: <http://www.mds.gov.br/suas> e clicar em Manual de Orientação Técnica.

h) Avaliar o plano ao final do período de um ano.

- Na relação com o MDS, o CNAS pode usar os canais de comunicação sempre que houver dúvida ou precisar de esclarecimentos.

UTILIZAÇÃO DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DO PAS

Ao longo deste Caderno os indicadores sociais foram apresentados na aula sobre o Planejamento Estratégico Situacional (Módulo I, Unidade I), assim como na aula sobre o Diagnóstico Socioterritorial, essencial para a construção do PAS (Módulo II, Unidade I).

O monitoramento deve ser realizado por meio da produção regular de **indicadores** e **captura de informações** (NOB/SUAS 2012, art. 99, parágrafo único), em três formas de coleta:

- I. in loco;
- II. em dados provenientes dos sistemas de informação;
- III. em sistemas que coletam informações específicas para os objetivos do monitoramento.

Para a realização do monitoramento, a aplicação de indicadores é essencial para mensurar dimensões, como definido no artigo 100 da NOB/SUAS, quais sejam:

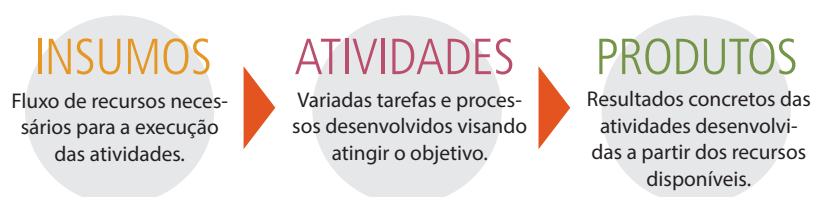
- estrutura ou insumos
- processos ou atividades
- produtos ou resultados



LEIA +

BRASIL. Portaria nº 329 de 11 de outubro de 2006. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Brasília, 2006.

Figura 23 – Dimensões de monitoramento e seus conceitos



Fonte: elaboração própria.

Há uma relação de causalidade entre recursos, atividades e produtos delas derivados.

A geração dos produtos do programa, benefício, serviço ou política pública depende da adequação dos recursos às atividades e da execução dessas de acordo com o planejamento.

Veremos, agora, como se expressa o Monitoramento em cada uma destas dimensões:

O monitoramento dos insumos responde a questões sobre disponibilidade e qualidade de recursos, do tipo:

- A unidade possui os recursos humanos necessários para executar o programa?
- O serviço dispõe dos materiais e equipamentos necessários para desempenhar as atividades?
- Os recursos financeiros estão disponíveis?

São indicadores de insumo:

- o número de equipamento de assistência social em dado território;
- quantidade de recursos humanos;
- recursos financeiros próprios;
- recursos financeiros de transferências.

MONITORAMENTO DE INSUMOS

O monitoramento das atividades responde a questões sobre o desenvolvimento das variadas tarefas e processos. São indicadores de atividade:

- número de atendimentos realizados no mês;
- número de visitas domiciliares realizadas no mês;
- quantidade de famílias cadastradas;
- quantidade de famílias acompanhadas nas condicionalidades;
- quantidade de adolescentes acompanhados para o convívio ou convivência familiar, comunitária e social;
- quantidade de entidades participando de ações de Articulação Intersetorial.

MONITORAMENTO DE ATIVIDADES

Podem ser acrescentadas nesta lista atividades referentes à articulação da rede; o trabalho com as lideranças; organização coletiva dos usuários, dentre outras.

Faz o acompanhamento dos produtos esperados como consequência das atividades do programa, tais como:

- quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza;
- quantidade de famílias no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF);
- quantidade de adolescentes em convívio ou convivência familiar, comunitária e social.

São indicadores de produto:

- aumento da frequência escolar das crianças acompanhadas nas condicionalidades de educação;
- aumento de famílias inseridas no Programa Bolsa Família;
- aumento de adolescentes em convívio ou convivência familiar, comunitária e social;
- aumento de famílias no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

MONITORAMENTO DE PRODUTOS

O outro aspecto na função do monitoramento, além da produção regular de indicadores, é a de captura de informações. Na figura seguinte se verifica as fontes para obtenção de informações.

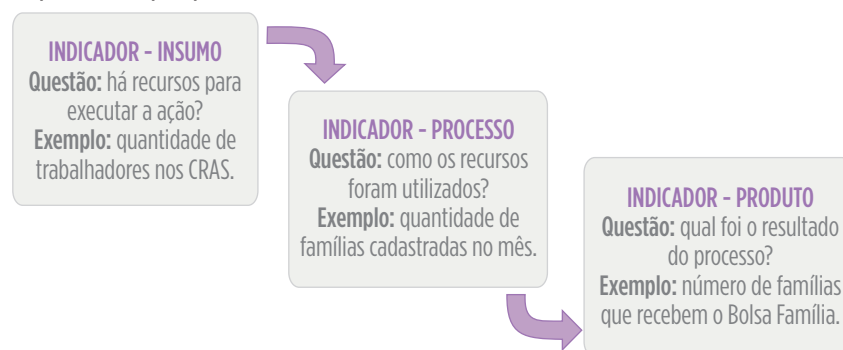
Figura 24 – Dimensões de monitoramento e fontes de informações



Fonte: elaboração CEGOV, 2015.

Vimos, então, como ocorre a produção regular de *indicadores* e a *captura de informações*, sendo agora possível se realizar a tarefa de monitorar por meio dos seus indicadores, como se vê na próxima figura.

Figura 25 – Relação entre os indicadores de insumo, processo e produto e questões que podem ser elaboradas



Fonte: elaboração com base em BRASIL, 2015.

A partir da exposição do conhecimento sobre indicadores para o monitoramento, pode-se passar para a próxima Unidade deste curso.

ARTICULAÇÃO ENTRE O MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DO PAS E AS INFORMAÇÕES PRODUZIDAS PELA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA A ATUALIZAÇÃO DO PAS

No âmbito do SUAS, o monitoramento é uma atividade da Vigilância Socioassistencial, por meio da qual são levantadas continuamente as informações sobre os serviços ofertados à população, principalmente quanto aos aspectos de sua qualidade e de sua adequação quanto ao tipo e volume da oferta.

**ATENÇÃO**

No âmbito do SUAS, o monitoramento não tem caráter punitivo, mas sim instrutivo. Não cabe à Assistência Social realizar atividades de caráter fiscalizatório. Situações de violação devem ser compulsoriamente encaminhadas aos órgãos competentes.

A Vigilância Socioassistencial realiza o monitoramento organizando as informações de dados secundários, ou seja, aqueles provenientes de sistemas de informação, base de dados oficiais, relatórios administrativos, assim como dados primários, através de visitas in loco. São de responsabilidade da Vigilância Socioassistencial a devida tradução e sistematização destas informações.

Também tem a atribuição de orientar quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos, uma vez que tais informações são de fundamental relevância para a caracterização da oferta de serviços e para a notificação dos eventos de violação de direitos.

A Vigilância Socioassistencial deve coordenar em nível municipal, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de inspeção da rede socioassistencial pública e privada, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados (BRASIL, 2013b, p. 29).

Um desafio presente na vigilância socioassistencial é o de se constituir em funções restritas de fiscalização e controle, mas que sejam “campos estratégicos que incorporam uma nova prática do registro e da análise da realidade para o aprimoramento da gestão, do cotidiano dos processos de trabalho e do controle social” (BRASIL, 2013c, p. 36).

É a intencionalidade de construir um processo sistemático de análise das demandas de proteção social que faz da avaliação, do monitoramento e do uso da informação instrumentos de gestão, com importância estratégica no acompanhamento das ações, na escolha de prioridades e no investimento de recursos. “É esta perspectiva de análise que outorga à função da Vigilância Socioassistencial e, fundamentalmente à Política, o seu caráter proativo e a capacidade preventiva de proteção e de defesa de direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2013c, p. 38).

Para tanto, é que o monitoramento da implementação do PAS conta com as atribuições da Vigilância Socioassistencial e com os diferentes agentes vinculados à política (gestores, técnicos da rede pública, representantes e técnicos das entidades, lideranças locais, conselheiros e usuários), uma vez que todos esses têm legitimidade cívica para discutir serviços, padrões de qualidade, problemas locais e construir conjuntamente alternativas para a consolidação da Política de Assistência Social por meio da efetivação dos PAS.

A participação destes diversos segmentos possibilitará a retroalimentação do sistema de monitoramento e da Vigilância Socioassistencial, atualizando, conferindo, ampliando, debatendo e problematizando o conteúdo essencial destas competências: o acesso às seguranças aprofundado aos cidadãos brasileiros.



REFLITA

Ao final deste Curso sobre a elaboração de Planos de Assistência Social – PAS, reflita sobre o papel do monitoramento e a contribuição do controle social neste processo de planejamento e acompanhamento da sua execução!



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O monitoramento é um componente importante no ciclo de gestão das políticas públicas.
- ✓ O controle social tem atribuições específicas no monitoramento do PAS.
- ✓ Indicadores sociais são relevantes para viabilizar o monitoramento do PAS.
- ✓ Há uma relação entre o monitoramento da execução do PAS e as informações que a Vigilância Socioassistencial produz como resultante de suas atribuições.

REFERÊNCIAS

ARTMANN, Elizabeth. O Planejamento Estratégico-Situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. **Cadernos Oficina Social**, v. 3, n. 98-119, 2000.

BAPTISTA, M.V. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo, Veras Editora; Lisboa, 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução Nº 11, de 23 de setembro de 2015**. Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2015/resolucoes-cnas-2015/>

_____. **Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010**. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: CNAS, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/resolucoes-normativas-de-2010/>

_____. **Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>

_____. **Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006**. Regulamenta o entendimento acerca dos trabalhadores do Setor. Brasília: CNAS, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%2020023%20-%202016.02.2006.doc/view>

_____. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Disponível em: <http://blogcnas.org/2012-2/>

_____. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/arquivos-2012/>

_____. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: CNAS, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/resolucoes-normativas-de-2009/>

_____. **Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006.** Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20237%20-%2014.12.2006.doc/view>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

_____. **Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm

_____. **Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm

_____. **Lei nº 12.593 de 18 de Janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de orçamento e finanças públicas para conselheiros de saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2011. (Série A. Normas e manuais técnicos). Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/ManualdeOrçamento.pdf>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013c. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno_Estudos_Indicadores_capavermelha.pdf

_____. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_Gestao-Fin_Suas.pdf

_____. **Caderno Suas VI: financiamento da assistência social no Brasil.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013c. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_VI.pdf

_____. **Capacita SUAS Caderno 1 Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social.** 2. ed. Brasília, DF: SNAS, MDS, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf

_____. **Capacita SUAS Caderno 3. Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social.** Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Católica de São Paulo – Brasília: MDS, 2013c. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_3.pdf

_____. **SUAS - Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social.** Caderno 1. Parceria Unesco. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf

_____. **Manual Módulo Plano de Ação SUAS.** Março de 2015. Disponível em: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SAGI. 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Plano-de-A%C3%A7%C3%A3o-2015-Manual.pdf>

_____. **Portaria nº 329 de 11 de outubro de 2006.** Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://sistemas.fecam.org.br/SUAS/portariasMDS/Portaria%20MDS%20n%C2%BA%20329,%20de%2011%20de%20outubro%20de%202006.pdf>

_____. **RI do Pacto de Aprimoramento do SUAS – Gestão Municipal.** Abril, 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Informe-RI-Pacto-de-aprimoramento-2.pdf>

_____. **Estudo Técnico Nº. 01/2011 - Tipologia de capacidade de gestão em Assistência Social – TACGAS: proposta metodológica e validação empírica.** Brasília: MDS, 2011. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-01-2011%20Tipologia%20de%20capacidade%20de%20gest%C3%A3o%20em%20Assist%C3%Aancia%20Social%20%E2%80%93%20TACGAS%20proposta%20metodol%C3%B3gica%20e%20valida%C3%A7%C3%A3o%20emp%C3%ADrica

_____. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS em julho de dezembro de 2005.** Brasília: MDS, 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBSUAS2012.pdf

_____. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília: MDS, 2013b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília, DF: MDS, 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial. Brasília: MPOG, 2014. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/140318_ppas_estrategicos-1.pdf

_____. **Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial.** Brasília: 2014b. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/653/CEGOV%20-%202014%20-%20PPA%20M3%20Caderno%20de%20estudos%20%5BOUT%2024%5D.pdf?sequence=1>

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017** - Agendas de Desenvolvimento Territorial. 2013 a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/eventos-e-seminarios/130611_ppa_municipios.pdf

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso de; FARIA, Horácio Pereira de; SANTOS, Max André dos. **Planejamento e avaliação das ações em saúde.** 2. ed. Belo Horizonte: Nescon/UFGM, Coopmed, 2010. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0273.pdf>

CARDOSO Jr, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil:** elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão, 1584). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf

CONGEMAS. Encontro Regional Sul do Congemas. **Planejamento:** uma estratégia para aprimorar e consolidar a gestão do SUAS. Foz do Iguaçu, 19 e 20 de fevereiro de 2013.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal:** uma metodologia. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/CEPAM_2008_ConstruindoDiagnosticoMunicipal-Metodologia.pdf

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo.** 10. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, Julho-Dezembro, 2011. Disponível em: http://api.ning.com/files/meB-wZ0Uj2KyG453ZYIxi1b*oUuOXj2w8X1d-oK7B9mcYff8l-XubAmRk7A8q08-HQs1HmCgoahcEISMOsbQ3XnrRYISDJSPB/Sistemasde-MA_IVConsad.pdf

IBASE. **Oficina publicada na Revista Educação Pública em 16 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/oficinas/cidadania/orcamento/index.html>

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Estudo Técnico N.º 07/2013** - Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília, MDS / SAGI, 2013. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8767829-Estudo-tecnico-n-o-07-2013.html>

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, n. 56, v. 2, Abr/Jun, 2005. Disponível em: http://camara.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4054_JANUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração; Brasília: Capes, UAB, 2009b. Disponível em: http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F156739%2Fmod_resource%2Fcontent%2F1%2FIndicadores%20Socioeconomicos_Miolo%20Online_GP_2.ed.pdf

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. 4. Ed. Campinas: Alínea, 2009a.

LIMA, L. D. **Federalismo, relações fiscais e financiamento do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2007. Disponível em: <http://thesis.iciet.fiocruz.br/pdf/limaldd.pdf>

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: URIBE RIVERA, F. Javier (Org.); TESTA, Mário; MATUS, Carlos. **Planejamento e programação em Saúde**: Um Enfoque Estratégico. São Paulo: Cortez/Abrasco, Coleção Pensamento Social e Saúde, 1989.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James, PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. V.1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2843

MATUS, Carlos. **Planificación, Libertad y Conflictos**: Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela. Venezuela: IVEPLAN, 1985. Disponível em: http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN_Matus_1_Unidad_4.pdf

MATUS, Carlos. **Política planejamento & governo**. Brasília: IPEA; 1993.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea, 2 V. Brasília: ENAP, 2006.

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

PIECHA, Petra Ascher; VALARELLI, Leandro Lamas. **Monitoramento de Impacto**. Uma Proposta Metodológica. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. (Série Monitoramento & Avaliação 4).

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4). 69p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_004.pdf

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Regional do Estado do Paraná. **Construção e Análise de Indicadores**. Curitiba: Serviço Social da Indústria, Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade, 2009. Disponível em: <http://www.portalodm.com.br/dnfile/epuslnpigrv4wbwym-5cev/pdf/publicacoes/1/construcao-e-analise-de-indicadores.pdf>

SOUZA, Antônio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 4, 2004. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2054/44-37-PB%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Ensino à Distância. Pós-Graduação em Atenção Básica em Saúde da Família – **Planejamento em Saúde**. ARTMANN, Elizabeth. O Planejamento Estratégico-Situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisetorial. *Cadernos Oficina Social*, v. 3, n. 98-119, 2000.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA PELA
IMPrensa NACIONAL
SIG, QUADRA 6, LOTE 800 70610-460 - BRASÍLIA-DF