



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

**A INTERFACE DO PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O
SERVIÇO SOCIAL**

PAULA RAFIZE ARAUJO LIMA

Brasília/DF, dezembro de 2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL- SER

A INTERFACE DO PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL

PAULA RAFIZE ARAUJO LIMA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/UnB, como requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Mariléia Goin

Brasília/DF, dezembro de 2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL- SER

PAULA RAFIZE ARAUJO LIMA

**A INTERFACE DO PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O
SERVIÇO SOCIAL**

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Mariléia Goin

Prof^a. Dr^a Míriam de Souza Leão Albuquerque

Prof^a. Ma. Isabela Ramos Ribeiro

“Somos todos planejadores e talvez seja mais importante raciocinar como um planejador que produzir planos acabados.”
J. Friedmann

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me proporcionar força e ânimo para superar as adversidades ao longo desta caminhada, e pela oportunidade de ingressar na Universidade de Brasília, reconhecendo que o sistema de acesso à universidade é restrito e elitizado, vejo o meu privilégio em ter realizado uma graduação na instituição.

Agradeço prioritariamente aos meus pais, Edilma e Francisco, pessoas que batalharam incansavelmente pela minha vida e para que nunca me faltasse nada, conseqüentemente para que eu obtivesse acesso a uma boa educação, o que resultou no meu ingresso na Universidade, tenho total noção que só vocês sabem como foram anos difíceis e como vocês muitas vezes se anularam a fim de garantir o melhor para mim. Obrigada também por terem cuidado do meu filho com tanto carinho enquanto eu concluía este trabalho. Esse título de Bacharel em Serviço Social é de vocês e por vocês.

Agradeço ao meu companheiro, Gilson, pelo apoio sempre presente, e por me incentivar a lutar pelos meus objetivos, você nunca duvidou do meu potencial e da minha capacidade. Obrigada por demonstrar que seu objetivo de vida é a nossa família. E ao meu amado filho Pedro Henrique pelo amor e felicidade que trouxe as nossas vidas, você me fez ter mais vontade ainda de crescer profissionalmente e pessoalmente.

Agradeço especialmente a minha querida orientadora professora Mariléia Goin pelas contribuições acadêmicas, paciência e toda dedicação ao longo desse período, muitas vezes me senti perdida e você foi uma amiga, sem o seu apoio e ajuda eu não teria conseguido. Agradeço a Deus por ter sido você a me acompanhar neste trajeto. Obrigada por tudo! E as professoras: Ma. Isabela Ramos Ribeiro e Dr.^a Míriam de Souza Leão Albuquerque que gentilmente aceitaram participar da banca examinadora, e também pelas importantes contribuições.

Agradeço aos meus amigos de longa data, Laura Mendes e Raphael Sandes, pelo companheirismo ao longo desses anos, pela torcida, apoio e compreensão. E a todas as colegas de curso com quem tive a oportunidade de dividir aulas, aflições, seminários, happy hours, ônibus lotado e aprendizados. Muito obrigada pela companhia e pelas lembranças boas que levo deste período. E por fim a todos que direta ou indiretamente participaram desta jornada, o meu muito obrigada!

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de analisar de que forma o planejamento social pode se constituir como instrumento imprescindível na operacionalização das políticas sociais, em especial na Assistência Social, possibilitando a constituição de um diálogo fecundo com as demandas da população usuária. Para o desenvolvimento da proposta, foi realizado estudo bibliográfico e documental, de caráter exploratório, a partir da utilização de documentos disponíveis em meios eletrônicos e impressos, assim como a consulta à legislação sobre a temática. Os resultados encontrados apontam que o Serviço Social possui espaço de trabalho promissor ao utilizar-se do planejamento na política de assistência social, pois trata-se de instrumento que subsidia processos interventivos pensados, teórica, política e eticamente comprometidos com as demandas da população usuária no bojo (das contradições) dos espaços sócio-ocupacionais. A operacionalização de planos, programas e projetos, nessa via, deve enfatizar o arcabouço teórico-metodológico e ético-político da profissão, em face da defesa da liberdade, da equidade e da justiça social, ainda que existam conflito de interesses nas instituições nas quais o profissional está inserido.

Palavras-chave: Planejamento; Assistência Social; Serviço Social.

ABSTRACT

This study has the goal to analyze how social planning can be an indispensable tool in the operationalization of social policies, especially in Social Assistance, enabling the creation of a fruitful dialogue with the demands of the user population. For the development of the proposal, a bibliographic and documentary study was carried out, exploratory in nature, using documents available in electronic and print sources, as well as consulting the legislation on the subject. The results show that the Social Service has a promising area of work when using social assistance policy, as it is an instrument that subsidizes thought processes, theoretically, politically and ethically committed to the demands of the user population in the bulge (of the contradictions) of the socio-occupational spaces. The implementation of plans, programs and projects, in this way, should emphasize the theoretical-methodological and ethical-political framework of the profession, in the face of the defense of freedom, equity and social justice, even if there are conflicts of interest in the institutions in which the professional is inserted.

Keywords: Planning; Social assistance; Social service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - O movimento do planejamento.....16

LISTA DE SIGLAS

CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PES	Planejamento Estratégico Situacional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. Considerações Iniciais.....	10
2. Planejamento: com brevidade, desanuviando conceitos.....	14
2.1. Conceitos e Particularidades.....	14
3. A política de assistência social: desatando os nós legais e operacionais do pós 1988.....	24
3.1. A assistência social no pós-1988.....	24
3.2. A assistência social: legislação e operacionalidade.....	25
4. O planejamento na Política Nacional de Assistência Social e a interface com o Serviço Social.....	34
4.1. Planos de Assistência Social como instrumentos de planejamento.....	34
4.2. O planejamento e sua interface no Serviço Social.....	39
5. Considerações Finais.....	47
REFERÊNCIAS.....	49

1. Considerações Iniciais

Na literatura especializada do Serviço Social há um número relativamente exíguo de estudos sobre planejamento social, apesar de este ser considerado, por diferentes autores – que ao longo desse trabalho serão abordados – elementares no trabalho profissional do/a Assistente Social, como competência dos/as profissionais, visto que

sendo o Serviço Social uma profissão de intervenção na realidade social, logo sua lógica esta voltada essencialmente para a sua operacionalização. Deste modo, é na prática profissional que se processa uma constante organização e reorganização de conhecimentos com vistas a uma imediata transformação em ação. É a metodologia que vai garantir ao Serviço Social o conhecimento e a transformação de um dado objeto construído idealizado através de técnicas e instrumentos, de forma a oferecer uma visão que permita uma ação sobre o objeto (CARVALHO, 2016, p.13).

Nessa perspectiva, o planejamento transforma-se em ato inerente ao trabalho, quando o objetivo é a mudança de uma determinada realidade, considerando que a ação planejada exige um objetivo a ser conquistado e a constante avaliação em relação às necessidades identificadas, pois de acordo com Baptista (1999), o termo planejamento, em seu aspecto racional, refere-se à seleção das atividades necessárias para atender a questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento. Trata-se de um processo (racional) que precisa de idealização antecipada para posterior implementação de ideias.

O termo planejamento na perspectiva lógico-racional, refere-se ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social (...). Como processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos. (BAPTISTA, 1999, p. 01).

Na atualidade, segundo Carvalho (2016, p. 13) “o planejamento é reduzido e estigmatizado por, na maioria das vezes, estar associado à função política de instrumentos de legitimação da dominação”. No entanto, essa visão é superada quando o instrumental é analisado em outras perspectivas, como por exemplo, quando há a democratização dos processos com a participação de diferentes atores – participação social.

Por isso, o uso do planejamento pode ser aplicado em diferentes áreas, das quais a Assistência Social torna-se campo de interesse nesse estudo. A trajetória da política de Assistência Social no Brasil revela uma área com constantes demandas de atendimento, que historicamente foram interpretadas de diferentes formas, passando de ações policiais e/ou paternalistas à responsabilidade estatal, enquanto um direito de cidadania. Por ser uma área

que concentra diferentes problemáticas de cunho social, entende-se como válida a proposta de análise que esse estudo almeja.

Importante citar que o interesse pela pesquisa surgiu a partir das observações e experiências do estágio supervisionado em Serviço Social, realizado na política de Assistência Social, mais especificamente no Centro de Referência Especializado da Assistência Social Ceilândia (CREAS Ceilândia), um serviço que oferece atendimentos de média e alta complexidade para diferentes segmentos sociais.

Ceilândia, segundo a Pesquisa por Amostra de Domicílios da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (2015), possui 583.550 mil habitantes – este número inclui as regiões do Sol Nascente e do Por do Sol, com população estimada de 94.199 mil habitantes, as quais são consideradas regiões de maior ausência de infraestrutura, saneamento básico e acesso a serviços públicos. O perfil da região supracitada indica que a maioria da população de Ceilândia é constituída por mulheres 51,82%, enquanto os homens remontam um percentual de 48,18%. No que diz respeito à faixa etária, 46,17% estão na faixa de 25 a 59 anos; 16,59% são idosos; e 20,08% representam crianças de 0 a 14 anos de idade. Dos residentes nesta Região Administrativa, 57,09% declaram-se pardos; 36,64% brancos; e apenas 5,32% declaram-se negros. No que diz respeito à instrução, destaca-se o percentual dos que não estudam (72,12%), os que frequentam escola pública (23,47%) e escola particular (4,41%). Quanto ao nível de escolaridade, 35,96% tem nível fundamental incompleto; 23,94% possuem o médio completo; e 6,02% possuem ensino superior completo. Analfabetos totalizam 3,58%. A respeito de trabalho e renda, 41,63% da população possui trabalho remunerado; 3,94% são aposentados; 10,13% são do lar; e 0,76% não possuem atividade. Do percentual dos que trabalham, 60,09% são assalariados com carteira assinada e 22,81% são autônomos. A renda domiciliar mensal gira em torno de 3,90 salários mínimos, sendo dados concretos: até 1 salário mínimo, 12,87% da população; de 1 a 2, 21,62%; de 2 a 5 salários mínimos, 21,62%; de 5 a 10 salários, 16,68%; e mais de 20 salários mínimos, 0,59%.

Tais informações elucidam o perfil da população residente e domiciliada na Região Administrativa, a qual se caracteriza como população usuária dos serviços e benefícios da Assistência Social, seja em termos de proteção social básica, seja em termos de proteção social especial. Em relação a esta (última), o CREAS Ceilândia é o único serviço de proteção social especial no território, com demanda atual de mais de 570 casos de violação de direitos

aguardando inserção em atendimento especializado, conforme informações constantes em documento disponibilizado pela gerência do estabelecimento.

No decorrer do estágio, percebeu-se extensas filas de espera para atendimento, inclusive quando se tratava de denúncias de situações consideradas graves. Percebia-se, ainda, a ausência de recursos físicos, como transporte para realização de visitas e linha telefônica para contato com os/as usuários/as, o que impactava diretamente na qualidade dos serviços prestados à população usuária e na possibilidade de resposta às suas demandas.

Com isso, tornou-se perceptível que a realização do planejamento das atividades e dos recursos poderia ser instrumento imprescindível na operacionalização do serviço, uma vez que, conjuntamente com a população-alvo, poder-se-ia construir estratégias coletivas para torná-lo mais eficiente, efetivo e eficaz no território de abrangência, considerando os elevados números de pessoas atendidas, mas que também aguardam atendimento.

Diante do exposto, este estudo foi desenvolvido a partir de (1) pesquisa bibliográfica, a partir de materiais publicadas em livros, artigos, etc.; (2) pesquisa documental, por meio de informações como do IBGE, por exemplo; e (3) análise de conteúdo, que deu-se por meio de 3 etapas: (a) pré-análise, onde foram escolhidos os materiais que foram submetidos à análise; (b) exploração do material, momento em que houve o aprofundamento no conteúdo, de forma a elaboração de indicadores para a interpretação final; e (c) tratamento dos resultados, em que a interpretação articulou os resultados obtidos ao escopo teórico, que permitiu realizar inferências que constam nas considerações finais do trabalho.

Nesse sentido, o Trabalho de Conclusão de Curso está dividido em cinco capítulos. O primeiro, consta das presentes Considerações Iniciais. O segundo, intitulado “Planejamento: com brevidade, desanuviando conceitos”, dedica-se a abordagem conceitual a partir da ótica de diferentes autores das áreas da administração, da economia e da área social, possibilitando a apreensão do planejamento social enquanto importante instrumento metodológico para imprimir direcionamento a uma atividade.

O terceiro, por sua vez, denominado “A Política de Assistência Social: desatando os nós legais e operacionais do pós 1988”, enfatiza a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), enquanto marco de reconhecimento da assistência social como direito garantido pela Constituição Federal de 1988, bem como, alguns aspectos de sua organização enquanto política social.

O quarto, com o título “O Planejamento na Política Nacional de Assistência social”, analisou a importância do planejamento no trabalho do/a Assistente social enquanto instrumento que possibilita processos interventivos pensados, teórica, política e eticamente compromissados com a viabilização dos direitos da população usuária. Os resultados apontam a necessidade de utilização desse instrumental (planejamento) e sua inserção nos diferentes espaços de trabalho profissional, na busca por expansão e qualificação das atividades ofertadas pelos serviços prestados.

Apesar de dispor de relativa autonomia, os/as assistentes sociais, enquanto profissionais que intervêm (in)diretamente na (re)produção das relações sociais, possuem capacidade teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa para (1) construir e planejar propostas de trabalho que subsidiem a formulação e a gestão de políticas, no intento de garantir o acesso da população usuária aos serviços e benefícios da política de assistência social, assim como (2) romper com o improvisado ou imediatismo da situação, a partir dos pressupostos constantes na Lei 8.662/93, lei que regulamenta a profissão, e no Código de Ética dos/as Assistentes Sociais, de 1993.

Nesta esteira, as Considerações Finais demonstraram o quanto a temática estudada mantém-se inesgotável e carece de pesquisas, seja para corroborar acerca da importância do planejamento na área social, seja para demonstrar os ganhos ético-políticos com a utilização do planejamento nas atividades profissionais dos/as assistentes sociais.

2. Planejamento: com brevidade, desanuviando conceitos

Este capítulo se propõe a apresentar, inicialmente, os conceitos e particularidades do planejamento, a partir da ótica de diferentes autores das áreas da administração, da economia e da área social. Busca realizar uma breve aproximação com alguns tipos de planejamento e, a partir dessa construção, possibilitar a apreensão, no último capítulo, do planejamento social enquanto importante instrumento metodológico no trabalho profissional do/a Assistente Social na política de assistências social.

2.1. Conceitos e Particularidades

O conceito de planejamento é diverso e encontra particularidades conforme a área de conhecimento onde é utilizado. O uso da palavra planejamento é muito comum e constantemente generalizado, devido a sua interdisciplinaridade. Seu emprego ocorre em contextos individuais e/ou coletivos e nos mais variados espaços, sejam eles políticos, econômicos e/ou sociais.

Segundo Barbosa (1980), o conceito de planejamento começou a ser objeto de análise a partir do século XIX, quando aplicado para atender aos interesses de empresas e organizações. Na ocasião, surgiu agregado à área de administração, como uma função inerente do/a administrador/a ao buscar metas e influenciar o mercado, nesse aspecto, entendia-se que “era preciso o talento especializado dos técnicos a fim de perquirir o futuro, de procurar antecipar-se ao mercado como um todo ou de influenciá-lo” (BARBOSA, 1980, p.19). O planejamento, até então, estava limitado à esfera privada do mundo das empresas industriais, porém gradativamente passou a ser incorporado à administração pública.

Nessa ótica, conhecer os diferentes conceitos e perspectivas torna-se elementar para compreender os pontos de partida do planejamento, seus elementos constitutivos e sua utilidade. De acordo com o Dicionário Aurélio, planejamento é "o trabalho de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiro e métodos determinados" (FERREIRA, 2004, s.p). Planejar faz parte da natureza do ser humano, podendo ser aplicado a qualquer atividade em que é necessário um esforço para alcançar um objetivo (MATUS, 1993), desde atividades corriqueiras e cotidianas às mais complexas, de modo a ser mais eficiente e produtivo. Nessa perspectiva, o planejamento pode ser entendido enquanto um processo de racionalidade e de tomada de decisões em relação ao futuro. “A noção mais simples de planejamento é a de não

improvisação. Uma ação planejada é uma ação não improvisada e, nesse sentido, fazer planos é coisa conhecida do homem desde que ele se descobriu com capacidade de pensar antes de agir” (GIOVANELLA, 1991, p.26).

Friedmann (1960, p.7) analisa que "o planejamento é uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e do controle consciente do meio ambiente, procura atingir certos fins já anteriormente por ele mesmo especificado". Acresce ainda que não existe uma teoria sobre planejamento, mas um pensamento crítico-teórico¹ sobre esse conceito, que foi evoluindo ao longo do tempo. O autor acredita que o planejamento implica em fazer coisas que resultam em planos de ação, que dependem da variedade de controles passíveis de serem aplicados pela organização que planeja, de modo que possa atingir seus fins. Nesse sentido, é impensável o ato de planejar sem o uso da racionalidade.

Para Barbosa (1980), a racionalidade deve ser entendida, como atos de pensamento que revelam a percepção inteligente das inter-relações de uma determinada situação, uma vez que impulsos, desejos e sentimentos, ainda que conscientes, são determinados como irracionais.

O processo de racionalidade passou por diversos momentos ao longo da história, os quais podem ser analisados em três principais estágios:

1. Configura o homem na fase da solidariedade mecânica e da moral de horda. Os atos eram dos grupos e resultavam de certa homogeneidade de comportamento, tendo como base a tradição e o receio.
2. Configura o homem na fase da concorrência individual; aqui surge a competição individual. Nasce o sentido de indivíduo, o homem que pode ver o mundo, agora com seus próprios olhos, capaz de assumir responsabilidade. Reagem as convenções e tradições de grupo.
3. Configura o homem na fase da solidariedade de grupo superindividual, caracterizado pela existência dos grandes agrupamentos em que os indivíduos estão cada vez mais isolados, impelidos a uma renúncia dos seus interesses particulares em favor ou em subordinação aos interesses das unidades maiores (BARBOSA, 1991, p. 20-21).

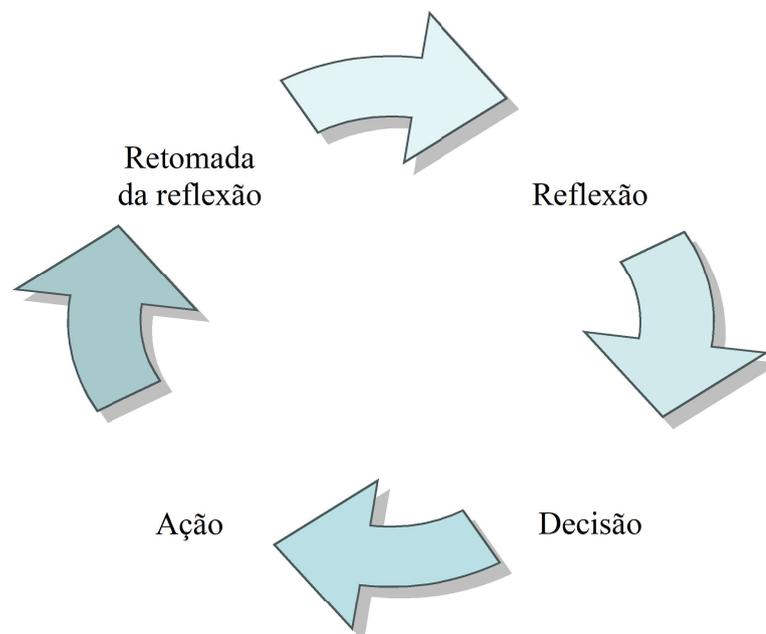
Diante da compreensão sobre os aspectos da racionalidade, Baptista (2013), ao tratar sobre a racionalidade do planejamento, expõe que esta é uma ferramenta para pensar e agir dentro de um sistema analítico próprio, devendo ser encarado como um processo que possui várias fases, em constante transformação. Neste cenário, o planejamento se organiza por operações complexas e interligadas, sendo:

¹A análise cobre do final do século XVIII ao final do século XX, com destaque para o período mais recente, quando há, a partir de 1945, uma “explosão virtual” da literatura sobre planejamento (ENAP, 2006).

- a) de reflexão – que diz respeito ao conhecimento de dados, a análise e estudo de alternativas, à superação e reconstrução de conceitos e técnicas de diversas disciplinas relacionadas com a explicação e quantificação dos fatos sociais, e outros;
- b) de decisão – que se refere à escolha de alternativas, à determinação de meios, à definição de prazos, etc.;
- c) de ação – relacionada à execução das decisões. É o foco central do planejamento. Orienta-se por momentos que antecedem e é subsidiada pelas escolhas efetivas na operação anterior, quanto aos necessários processos de organização;
- d) de retomada da reflexão – operação de crítica dos processos e dos efeitos da ação planejada, com vistas ao embasamento do planejamento de ações anteriores (FERREIRA, 1965 apud BAPTISTA, 2013, p.15).

Na perspectiva apontada, o ato de planejar não se refere, exclusivamente, ao ato de pensar (reflexão) e agir, mas envolve um conjunto de momentos articulados, que tornam o planejamento útil e próximo às motivações. O planejamento enquanto processo político, como analisa Baptista (2013), decorre do fato de que ele é um processo contínuo de aproximação da realidade através de tomada de decisões, aliando à apreensão das condições objetivas e subjetivas do ambiente em que ele ocorre. Para a autora esse processo deve ser realizado num ciclo contínuo de “reflexão-decisão-ação-reflexão”, em um processo dinâmico, visando um impacto positivo sobre a realidade. A representação desse ciclo é esquematizado a seguir:

Figura 1: O movimento do planejamento



Fonte: Elaboração da autora.

Esse processo se caracteriza por aproximações necessárias para a construção/reconstrução do objeto; estudo de situação; definição de objetivos para ação; formulação e escolha

de alternativas; montagem de planos, programas e/ou projetos; implementação; controle da execução; avaliação do processo e da ação executada; e retomada do processo (BAPTISTA, 2013).

A Construção/Reconstrução do objeto ocorre a partir do momento que um aspecto da realidade é posto como demanda ao/a profissional, no qual buscará informações significativas sobre as relações sociais onde os processos se desenvolvem, possibilitando a compreensão do contexto econômico-social. Essa aproximação é o primeiro contato para a articulação do planejamento social. É necessário compreender quem está demandando para decidir por quais caminhos o planejamento perpassará, de modo que tenha a finalidade de formular as mudanças necessárias. A reconstrução do objeto é o movimento que traduz e articula as demandas institucionais e as reivindicações dos/as usuários/as entre a ação e o conhecimento do profissional. Sendo assim,

a posição do planejador ante essas demandas deve ser de desocultamento/ desmitificação/decodificação, de modo a apreender, implícita nelas, suas dimensões mais concretas[...]entendendo também as múltiplas formas como elas são percebidas e vivenciadas(representações) pelos seus agentes, desmitificando as ideologias que lhe serviram de gênese (BAPTISTA, 2013, p.34).

O Estudo de situação, por sua vez, compõe-se da descrição interpretativa, da caracterização, de uma situação para o planejamento, determinando suas limitações e possibilidades no contexto social. Sua realização deve ser operada por equipes multidisciplinares, como condição de efetividade do estudo da situação em questão. Para Junqueira (apud BAPTISTA, 2013, p.39), “sua finalidade é definir uma situação com vistas a intervenção, não simplesmente dar respostas de caráter teórico”. Esse conjunto de informações obtidas através da descrição interpretativa, localiza, compreende, controla e prevê as situações de um modo geral, fornecendo alternativas de intervenção.

A partir da busca e do levantamento de informações, “deveram ser coletados dados em quantidade e em qualidade compatíveis com o nível de aprofundamento esperado do estudo e com estratégia prevista para a execução da ação” (BAPTISTA, 2013, p.50). Essa coleta inicia-se pela aproximação exploratória, buscando informações que vão compor um primeiro quadro de situação geral, no qual o/a planejador/a consegue relacionar as informações coletadas anteriormente, programando as investigações e as situações que forem necessárias para iniciar a tomada de decisão. Posteriormente, acontece a segunda aproximação, chamada de interpretação, que compreende o significado das situações encontradas. Para Baptista (2013), “nesta

aproximação, o planejador analisa os dados obtidos a partir de um quadro de referência, montado a luz dos conhecimentos teóricos e da prática”.

A coleta de dados deve seguir alguns parâmetros como: coleta de dados de situação; dados da instituição; dados das políticas públicas, da legislação, do planejamento jurídico, da rede de apoio existente e os dados da prática. Os dados levantados devem estar ligados à realidade e com os fatores de natureza social, econômica e cultural, pois, como afirma Baptista (2013, p.72), “é importante ter claro o momento conjuntural que está sendo vivenciado, o papel jogado pelo estado em relação à questão estudada e suas posições expressas pelas políticas sociais por ele definidas”. A partir da fase de organização e análise inicia o aprofundamento na observação, com a interpretação de maneira organizada, sistemática e analítica. Observa-se se os dados obtidos durante a investigação são suficientes para responder as demandas propostas, articulando a reflexão com a realidade. A identificação de prioridades de intervenção, segundo Baptista (2013, p,73), deve “superar os limites do enfoque situacional para identificar prioridades na intervenção, adotando uma visão que não reduza a ação à imediaticidade”, tendo em vista que (limites) podem se fazer presentes, como a falta de recursos e a divergência de interesses institucionais.

A definição de objetivos e o estabelecimento de metas representam a intencionalidade da ação planejada – em outras palavras, a definição de objetivos idealiza os resultados a serem alcançados. Estes podem ser classificados quanto a sua natureza (operacionais, gerais e específicos) e quanto ao tempo de alcance (longo prazo, curto prazo e imediatos). Em seguida, há a análise de alternativas de intervenção, onde são construídas propostas para o enfrentamento das questões prioritárias. Para Baptista (2013), caberá ao/a planejador/a analisar cada uma das propostas, levando em consideração vantagens e desvantagens, pois após essa análise, elas deverão ser classificadas em alternativas de consolidação ou inovação e planejadas em documentos que representam diferentes graus de decisão, chamados de planos, programas e projetos – os quais serão detalhados mais adiante. A implementação busca a concretização da planificação, por meio da interlocução dos recursos físicos, financeiros e institucionais, sendo necessária a colaboração dos/as envolvidos, uma vez que colocam em prática as ações que foram avaliadas e planejadas, sem perder de vista os objetivos estabelecidos. Por isso, a operatividade do planejamento deve permanecer em constante avaliação e revisão, com o intuito de realizar os ajustes que se fizerem necessários para atender aos objetivos que o motivaram.

Percebe-se, com isso, que há movimento constante no processo de planejamento, apesar da concretização da ação, não se esgota nela. A partir da ação, retomar a reflexão, que foi seu ponto de partida, é indispensável para avaliar e replanejar as ações a partir da identificação dos pontos frágeis e fortes, de forma que a ação atenda às demandas e expectativas requeridas.

No campo particular às políticas sociais, Boschetti (2009, p. 03) faz a crítica as produções teóricas por estarem “mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que interessadas em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais”. Segundo a autora, a relação custo-benefício que implicam eficiência, efetividade e eficácia, “não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos” (BOSCHETTI, 2009, p. 04) e sim priorizar as particularidades das políticas na garantia de direitos, bem como o papel do Estado no cumprimento desse dever.

A partir dessas colocações iniciais, ressalta-se que cada área de atuação vai construindo sua forma de conceituar e de utilizar o planejamento. Existem os que são facilmente adaptáveis e utilizados por diferentes áreas e outros que são mais específicos a cada uma. Serão apontadas a seguir as contribuições das áreas da administração, da economia e da social.

Na área de administração, Henry Fayol foi um dos primeiros a abordar o planejamento, afirmando que “o processo de planejar envolve um modo de pensar, que pressupõe indagações e questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde” (MARTIGNAGO, 2011, p. 37). Dessa forma, a atividade de planejar sempre resulta de decisões presentes, tomadas a partir da avaliação do impacto dessas decisões no futuro. Nessa perspectiva, o autor afirma que existem três níveis de planejamento nas organizações, sendo eles o planejamento estratégico, tático e operacional.

O planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização. Relaciona-se com objetivos de longo prazo e com estratégias e ações que afetam a organização como um todo, além de ficar sob a responsabilidade dos níveis mais altos da administração. O planejamento estratégico define a missão, os objetivos, as oportunidades e as ameaças, os pontos fortes e fracos, e as estratégias da empresa, por meio da análise do ambiente interno e externo no qual a organização está inserida. O planejamento tático tem por objetivo otimizar determinada área de resultado

ou parte da organização, assim, relaciona-se com objetivos de mais curto prazo e com estratégias e ações que afetam parte da organização; é desenvolvido em níveis organizacionais inferiores e o planejamento operacional pode ser considerado como o detalhamento das ações, contendo os recursos necessários para o seu desenvolvimento e implantação; procedimentos básicos a serem adotados; resultados esperados; prazos estabelecidos; definição dos responsáveis pela execução e implantação (MARTIGNAGO, 2011, p. 37-38).

Em economia, o processo de planejamento trata-se de um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização que demanda um objetivo e que almeja uma mudança futura da situação (TONI, 2004). Entende-se que “a solução de um problema depende de seu correto entendimento e da formulação de um modelo adequado para interpretá-lo. Do contrário, arrisca-se a tratar apenas dos sintomas, sem erradicar as suas causas, ou resolvê-lo apenas parcialmente” (IIDA, 1993, p.114). Nessa perspectiva, existem os modelos tradicionais de planejamento e os mais atuais, considerados os mais adequados para situações complexas. Iida (1993, p.114), ao realizar a análise entre diferentes tipos de planejamento, avalia que os tradicionais apresentam um conteúdo tecnocrático e determinístico baseado nas seguintes premissas:

- a) o futuro é projetado a partir de um diagnóstico do passado: o plano assume implicitamente que a trajetória passada se repetirá no futuro, com poucas mudanças; b) o objeto do plano é estático: pressupõe-se que quem elabora o plano tem todos os poderes para atuar sobre o objeto do plano, o qual é considerado passivo;
- c) há uma separação entre a equipe de planejamento e a de execução, no momento da ação, o plano acaba sendo esquecido ou abandonado, porque não oferece orientações seguras ou fica desatualizado logo no início da ação e o dirigente passa para as inevitáveis improvisações.

Diante das limitações do modelo tradicional, uma alternativa se coloca a partir do Planejamento Estratégico, entendido como um processo que proporciona sustentação metodológica para o trabalho com situações novas e complexas, “visando o otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada” (OLIVEIRA, 2005, p. 47). Trata-se de uma metodologia de pensamento participativo que visa à formulação de estratégias que determinem as formas de atingir o objetivo (LAPENDA, 2012).

Nessa direção, surge o Planejamento Estratégico Situacional (PES), considerado mais flexível, sistematizado na década de 1970 por Carlos Matus. Neste, “o futuro não é determinístico e a realidade é continuamente acompanhada. Quando houver uma mudança da situação real, o plano é imediatamente ajustado” (IIDA, 1993, p.115). Ao ser comparado com o planejamento tradicional, apresenta consideráveis diferenças, visto que enquanto o planejamento tradicional tem um objeto de plano passivo com a explicação da realidade baseada em diag-

nósticos, no PES há um objeto de plano ativo e complexo onde a explicação da realidade acontece pela apreciação situacional. No tradicional, a análise estratégica acontece por meio de consultas a especialistas; no PES, é feita a análise de viabilidade. Os fatores no tradicional são genéricos e a operacionalização ocorre por meio da ação separada do plano. No PES, os fatores são específicos e sua operacionalização compreende a mediação entre o plano e a ação (IIDA, 1993). Em suma, o PES é considerado

um potente enfoque metodológico, com alguns princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governante e governados. A análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento (TONI, 2004, p.7).

Na área social, o planejamento é compreendido em uma perspectiva lógico-racional, a partir de diferentes formas. O planejamento participativo, por exemplo, constitui uma metodologia de destaque, que ganhou relevância nos últimos anos, visto que parte do pressuposto de que a sociedade está organizada de forma injusta pela falta de participação. Nessa perspectiva, “o planejamento participativo busca a participação social ao possibilitar que todos os envolvidos no processo compartilhem das decisões” (BERTOLLO, 2016 apud GANDIN, 2001, p. 81).

De forma ampla, entende-se que o planejamento na área social possui como objeto de intervenção a realidade social, pois

realiza-se a partir de um processo de aproximações, que tem como centro de interesse a situação delimitada como objeto de intervenção. Essas aproximações consubstanciam o método e ocorrem em todos os tipos e níveis de planejamento. Ainda que submetidas ao movimento mais amplo da sociedade, o seu conteúdo específico dependerá da estrutura e das circunstâncias particulares de cada situação (BAPTISTA, 2013, p.27).

Por fim, considerando o exposto, compreende-se que o planejamento envolve etapas que, segundo diferentes autores, devem ser seguidos metodicamente.

[...] após a tomada de um conjunto de decisões, definidas em face de uma realidade determinada, inicia-se o trabalho de sistematização das atividades e dos procedimentos necessários para o alcance dos resultados previstos. Essas decisões são explicitadas, sistematizadas, interpretadas e detalhadas em documentos que representam graus decrescentes de níveis de decisão: planos, programas e projetos (BAPTISTA, 2013, p. 97).

Importante citar, nesse aspecto, que a materialidade do planejamento se concretiza na elaboração dos planos, programas e projetos, os quais apresentam (1) diferenças, em razão do nível decisório a que estão relacionados, grau de agregação de variáveis e níveis de detalha-

mento (BAPTISTA, 2013) e (2) semelhanças, por se constituírem como expressões do planejamento. Teixeira (2009, p. 4) ao distinguir os três documentos, analisa que

PLANO – É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticas necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade. PROGRAMA – É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública. PROJETO - É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado.

Baptista (2013) ao analisar a diferença entre os documentos também indica que de forma geral e mais simplificada, quando o documento refere-se a propostas relacionadas a estruturas organizacionais, por inteiro, trata-se de um plano; quando se dedica a um setor, a uma área ou a uma região, pode ser caracterizado como um programa; e quando se detém no detalhamento de alternativas singulares de intervenção, é propriamente um projeto. Sendo assim, “a distinção básica entre plano, programa e projeto estão, portanto, no nível de agregação de decisões e no detalhamento das operações de execução” (TEIXEIRA, 2009, p.4).

De maneira geral, diante do exposto até aqui, percebe-se que a função do planejamento nas diferentes organizações e instituições, assim como nas diferentes áreas de conhecimento, constitui-se enquanto um instrumento que possibilita gerar resultados, seja em sua concepção tradicional, seja em concepções mais inovadoras. Vale observar que perspectivas mais inovadoras e inclusivas de planejamento consideram que

a superação da visão tradicional requer uma mudança de postura intelectual e governamental, compreender que não cabe ao planejamento predizer o futuro, mas buscar viabilidade para criar o futuro, como uma ferramenta que amplia o arco de possibilidades humanas, um instrumento de liberdade (TONI, 2004, p.2).

A partir do exposto, verifica-se que o planejamento, enquanto uma ferramenta de possibilidades, pode ser incorporado em diferentes perspectivas de trabalho profissional, possibilitando o desenvolvimento de atividades mais assertivas, conforme a necessidade apresentada em cada área profissional. Nesse sentido, é importante conhecer os diferentes modelos apresentados para, minimamente, ter clareza do mais adequado de acordo com os objetivos a serem alcançados.

Na área social, como verificado, o planejamento atende a diferentes intuítos, entre eles possibilitar a intervenção na realidade social. Conhecer as particularidades do planejamento

na área social, de modo específico na política de Assistência Social, será a abordagem do próximo item.

3. A política de assistência social: desatando os nós legais e operacionais do pós 1988

Este capítulo tem o objetivo de elucidar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), enquanto marco de reconhecimento da assistência social como direito garantido pela Constituição Federal de 1988, assim como alguns aspectos de sua organização enquanto política social.

3.1. A assistência social no pós-1988

A previsão da assistência social no campo da seguridade social, como uma política social constante na Constituição Federal de 1988, representou importante avanço na história dos direitos sociais. Antes do reconhecimento jurídico, as ações assistenciais estavam inscritas no campo da ajuda, da solidariedade, do clientelismo e da meritocracia, sendo desenvolvidas, essencialmente, por instituições religiosas ou filantrópicas enquanto um dever moral em apoio aos pobres e miseráveis, com ampla estigmatização do pobre e da pobreza como algo individual e natural da sociedade. O Estado colocava-se enquanto agente supostamente neutro, passando de ações policialescas a paternalistas. Sobre esse momento histórico, Yazbek (2009, p.51) analisa que

nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito.

Na década de 1980, o Brasil enfrentava um período de significativa efervescência, de um lado, devido à ditadura militar; e de outro, pelas reivindicações dos movimentos sociais de resistência que buscavam um governo pautado na democracia e nos direitos sociais, visto que, durante o regime ditatorial, a população não tinha participação no governo, não tinha a possibilidade de questionar suas ações e quando manifestava suas opiniões sofria fortes repressões. Nesse sentido, após a Constituição Federal, a assistência passou a ser abordada enquanto política social e, como tal, um dever do Estado e um direito de cidadania, integrando o que se denomina de “tripé da seguridade social”, a qual é representada no texto jurídico enquanto “um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, voltadas para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (SALVADOR, 2007, p. 82).

As políticas sociais são estratégias de governo que possuem intencionalidade, planejamento e alocação de recursos. Ao serem consideradas pelo viés dos direitos sociais e

reconhecidas como tal, requerem ação do Estado. Desta forma, as políticas sociais são mecanismos de intervenção que atendem, simultânea e contraditoriamente, as demandas produzidas pela sociedade, porém preservando os interesses do modo de produção capitalista.

É consenso na literatura que as políticas sociais não acabam com as desigualdades, visto que, em uma sociedade capitalista, a desigualdade social é historicamente estruturada pela apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, sem distribuição igualitária dos bens produzidos. Desta forma, as políticas sociais não modificam a estrutura da desigualdade social e econômica existente no país, no entanto, se propõem a garantir padrões mínimos de cidadania para a população de maneira geral.

O reconhecimento da assistência social enquanto política social, instituída pelo Estado, facilitou o acesso das camadas mais empobrecidas da sociedade aos serviços básicos de proteção social, visto que foi colocada a disposição de quem dela necessitar, independente de contribuição, quesito obrigatório na previdência social, por exemplo. Outro aspecto importante é a garantia a participação popular, ampliando os espaços públicos, como conselhos comunitários, associações e sindicatos, uma vez que, segundo Piana (2009, p.34), “segmentos da sociedade civil reivindicaram inovações de práticas políticas do País ao exigir o direito de participação na gestão das políticas públicas.”

Conforme exposto no artigo 203 da Constituição Federal, a política de assistência social estabeleceu por objetivo:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, s.p.).

A partir disso, a assistência social foi tratada em diferentes legislações que abordam não apenas suas previsões, mas sua operacionalidade, de modo a tornar os preceitos legais e constitucionais acessíveis por parte da população usuária da política.

3.2. A assistência social: legislação e operacionalidade

Após 1988, a assistência social sofreu transformações em seu aspecto legal e na institucionalização de sua prática. Diversas leis foram constituídas para normatizar sua

operacionalização. Nessa perspectiva, é necessário ressaltar que todo o processo de regulamentação dos direitos sociais na Constituição Federal e os avanços conquistados a partir desse marco legal foram historicamente pautados na mobilização de movimentos sociais e segmentos organizados que tensionaram para que o Estado se responsabilizasse pela criação de ações que pudessem atender, minimamente, as demandas produzidas no bojo do modo de produção capitalista. Importantes documentos foram instituídos nesse período, alargando o campo dos direitos sociais no país. As conquistas democráticas ao serem traduzidas em documentos jurídicos possibilitaram a criação de um novo campo às políticas sociais, central à noção de direitos sociais.

Parte das ações pela concretização da assistência social, enquanto política social, aconteceu por meio da regulamentação da Lei 8.742, de 07 de Dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS iniciou o processo de organização da assistência social, definindo conceitos e parâmetros a serem seguidos, a fim de priorizar um sistema descentralizado e participativo, cujo exemplo foi a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), destinado a promover o controle social² e contribuir para o constante aprimoramento da legislação, conforme a necessidade da população (BRASIL, 2005).

Desde a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993, verificam-se progressivamente profundas alterações no arcabouço legal e conceitual da assistência social e no seu reconhecimento político institucional. A Loas/1993 instaurou o exercício racional de gestão estatal, fundado em mecanismos propugnados em lei de garantia de participação, de cofinanciamento e de gestão pública compartilhada, dando voz aos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social; implementando, igualmente, o Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo e avançando na construção e aprovação de planos municipais, estaduais e nacional de assistência social. As conferências municipais, estaduais e nacional, por sua vez, se tornaram grandes fóruns na formação de competências de gestão, consensos e avanços nessa política (CARVALHO, 2014, p. 58-59).

Entre as competências do CNAS – junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – esteve a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que foi instituída em 2004, após processos de pactuação realizados entre governo e sociedade civil. Nesse cenário, a PNAS

² Previsto na Constituição Federal de 1988 e na PNAS, o controle social é o instrumento que busca efetivar a participação popular no processo de gestão política, administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. É exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL, 2005, p. 51).

surge na expectativa de realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento das desigualdades sócio-territoriais, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2005).

A PNAS apresenta inovações quando observado o que já apontava a LOAS. Em seu texto, estrutura a assistência social em níveis de proteção conforme o nível de complexidade da/s demanda/s apresentada/s pelo/a usuário/a. Para atingir esse objetivo definiu os conceitos e serviços de proteção básica e proteção especial através do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), implementado logo depois. A proteção social básica destina-se à população que vive em situações de vulnerabilidade social decorrentes de pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos, com o objetivo de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos; a proteção social especial designa-se quando as situações de risco já estão instaladas, com o objetivo de prover atenção às famílias e indivíduos que vivenciam situações de risco decorrentes de abandono, maus-tratos, abusos, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, etc. Cada modalidade de proteção conta com serviços específicos para atender o nível de complexidade da demanda. No âmbito da proteção social especial, há ainda uma diferenciação entre proteção especial de média e alta complexidade, no qual os serviços e as ações são direcionados conforme a especificidade da situação que se apresenta. Para atender a proteção social básica foi criado o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), considerado a porta de entrada da Assistência Social. É um local público, localizado prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos serviços com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade (BRASIL, 2015). Para atender a proteção social especial foi criado o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade pública da política de Assistência Social, onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados (BRASIL, 2015).

A PNAS também inova ao ampliar o conceito de usuários/as da política, de uma definição antes segmentada em crianças, adolescentes, idosos/as e portadores de deficiência para indivíduos, grupos e famílias em situação de vulnerabilidade social, assim definido:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2008, p. 67).

Esses sistemas de proteção visam atender situações que geram processos de exclusão de famílias e indivíduos que vivenciam condições de pobreza, privação e/ ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras (PNAS, 2004) e que possam estar em situação de risco social.

Segundo Wolkoff (2010), o conceito de risco está relacionado a possibilidade de perigo ou qualquer situação relacionada a “previsibilidade de perda ou de responsabilidade pelo dano, compreendidos os eventos incertos e futuros inesperados, mas, temidos ou receados que possa trazer perdas ou danos” (WOLKOFF, 2010 apud OLIVEIRA, 2013, p.5). Segundo informações da PNAS (2004), se constituem como riscos: violência intrafamiliar física e psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrentes de isolamento social, dentre outros. Porém, as estratégias de enfrentamento a essas situações de risco pessoal e social devem ser articuladas com as outras políticas sociais e órgãos de defesa dos direitos humanos, conforme exposto na própria política:

É importante ressaltar que o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, não compete unicamente à política de assistência social, pelo contrário, sua complexidade exige a articulação e o desenvolvimento de ações complementares com outras políticas sociais e órgãos de defesa de direitos, para proporcionar proteção integral às famílias e aos indivíduos (BRASIL, 2011, p. 15).

De modo a alcançar os objetivos previstos na PNAS é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema de gestão que organiza os serviços sócio-assistenciais³ segundo os referenciais de proteção social, vigilância social, defesa social e institucional. Segundo a política, a proteção social tem por objetivo o desenvolvimento humano e social dos indivíduos, garantindo seus direitos de cidadania; a vigilância social refere-se à necessidade de conhecer o território onde as pessoas habitam, buscando identificar riscos e

³ Trata-se de um conjunto de serviços destinados à superação de situações de riscos e vulnerabilidades decorrentes de pobreza e falta de acesso aos direitos sociais (BRASIL, 2015).

vulnerabilidades a partir do conhecimento do cotidiano das famílias e das condições concretas do seu modo de vida; e a defesa social e institucional está relacionada com a criação de espaços em que os cidadãos possam se manifestar quanto à violação de seus direitos, receber escuta e atendimento.

A PNAS apresenta o SUAS como um modelo de gestão, que deverá regular e organizar as ações sócio-assistenciais em todo o território nacional, com a criação de normatizações para os padrões e qualidades dos serviços prestados, criação de indicadores sociais para avaliação da política e suas ações, e nomenclatura uniforme aos serviços (PAIVA, LOBATO, 2011, p.174).

A PNAS prevê ainda que a construção do SUAS aconteça de forma estruturada, a partir dos princípios de matricialidade sóciofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização. A matricialidade sóciofamiliar concebe a família enquanto núcleo central recebedor da intervenção e, nesse sentido, considera a família como núcleo social básico de acolhida e convívio, no qual relações de afeto e pertencimento podem acontecer para além de laços consanguíneos. Esse princípio busca superar o conceito de família como unidade meramente econômica, compreendendo que não há um modelo de família ideal, e a concebe de forma ampliada ao entendê-la como resultante de uma pluralidade organizativa.

A descentralização político-administrativa significa, em suma, garantir o comando único em cada esfera de governo, respeitando as particularidades de cada território.

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede sócioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 43).

O princípio de territorialização reconhece o espaço de vivência do indivíduo para além dos aspectos geográficos, considerando fatores sociais, econômicos e políticos que produzem interações no ambiente e podem contribuir ou não para situações de vulnerabilidade. A abordagem territorial busca permitir a superação da fragmentação das ações e dos serviços, visto que são organizados na lógica de proximidade territorial onde são referenciados. Além disso, busca eleger os territórios com maior incidência de riscos e vulnerabilidades, porém “as escalas de complexidade dos serviços não estão referidas apenas aos desafios colocados pela maior ou menor magnitude dos riscos sociais a serem enfrentados pela política, mas também estão relacionadas com o tamanho do município e com sua densidade populacional”

(PEREIRA, 2007, p.76). Assim, os municípios receberam classificação por porte, sendo considerados: pequeno porte I, com até 20.000 habitantes; pequeno porte II, com até 50.000 habitantes; médio porte, com até 100.000 habitantes; grande porte, com até 900.000; e metrópoles, com mais de 900.000 habitantes.

A partir desses princípios e referências, a PNAS estabelece a existência de uma rede sócioassistencial de atendimento que pode ser entendida como um conjunto integrado de ações que ofertam serviços, benefícios, programas e projetos articulados e hierarquizados segundo níveis de complexidade. Nessa organização, estabelece ainda as novas diretrizes para a relação entre Estado e sociedade civil, definindo questões de financiamento, recursos humanos, difusão da informação, monitoramento e avaliação das ações e controle social.

O financiamento da PNAS e os recursos humanos necessários são apresentados na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2005, a qual disciplina a gestão da PNAS em todo o território nacional, permitindo um novo patamar de estruturação da política social, visto que é sustentada nos pilares de pacto federativo, gestão compartilhada, qualificação do atendimento à população e promoção da participação social. Ao que se refere ao financiamento, a NOB/SUAS “introduziu o repasse por pisos de proteção, zelando pela garantia da oferta permanente de serviços sócioassistenciais, com base na capacidade de atendimento, e não mais pela quantidade e modalidade de atendimento” (BRASIL, 2012, p.13). A NOB representou importante conquista, visto que foram introduzidas novas estratégias de ação voltadas para garantir a qualidade na gestão e na prestação dos serviços. Por priorizar o atendimento, a NOB define as equipes de referência, as diretrizes para a política nacional de capacitação, as diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários, as diretrizes para as entidades e organizações de assistência social e as diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho social. Por outro lado, ao que se refere aos recursos humanos “não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população” (BRASIL, 2005, p.53), comprometendo a qualidade dos serviços ofertados pelo/a profissional, que além da precarização das relações de trabalho tem de lidar com o surgimento de novas ocupações da profissão, que surgem de acordo com as demandas “Tais funções/ocupações necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a

intervenção social dos trabalhadores” (BRASIL, 2005, p.53), sendo assim, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do/a trabalhador/a, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação.

A informação, o monitoramento e a avaliação na gestão da assistência social estão previstos na Política Nacional de Assistência Social, de 2004. De acordo com ela, a informação, o monitoramento e a avaliação são ferramentas essenciais para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo esta uma construção prioritária e coletiva, pois envolve esforços dos três entes federados, sendo assim a responsabilidade pela realização de seu monitoramento e avaliação é da união, dos estados e dos municípios, além do Distrito Federal. Com vistas a fortalecer o processo de democratização da informação para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS, houve deliberações para a implantação de políticas articuladas que constam na IV Conferência Nacional, realizada em 2003, que de acordo com a (PNAS) 2004

define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo (BRASIL, 2005, p.56).

Tais resoluções também possuem a finalidade de promover a utilização da tecnologia da informação na política de assistência social, gerando assim dados e conhecimentos para gestores/as, usuários/as e demais profissionais envolvidos/as, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e a gestão otimizada da política.

[...] estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de tal política pública (BRASIL, 2005, p.56).

Além disso, a PNAS estabelece ainda um conjunto de medidas a partir de um planejamento estratégico, de ordem regulatória e operacional, visando conferir, por meio de uma agenda de prioridades, iniciativas articuladas para alcançar seus objetivos, das quais faz parte a elaboração, a apresentação e a aprovação do Plano Nacional de Assistência Social, um dos principais instrumentos de gestão da PNAS, onde são estabelecidas “práticas planejadas

baseadas em diagnósticos e estudos de realidade desenvolvidas com monitoramento e avaliação sistemáticos e contínuos” (BRASIL, 2008, p.18).

Com base no exposto, é possível reconhecer os avanços alcançados na PNAS, no entanto, diversas críticas são realizadas quando se considera os aspectos que produzem situações de vulnerabilidade social enquanto questões estruturais, visto que as maiores fontes de vulnerabilidade podem ser verificadas a partir dos indicadores sociais de classe, gênero, raça e etnia, somados a situações em que há relações trabalhistas precárias e inseguras, enfraquecimento das instituições de proteção social, orçamentos públicos insuficientes para as políticas sociais e consequente atendimento (insuficiente) de demandas devido a baixa cobertura oferecida pelos serviços, entre outros. Diante dessa problemática, na tentativa de atender aos objetivos da PNAS, é possível que ao mesmo tempo em que se operam ações no sentido de contribuir para diminuir as desigualdades, caia-se no equívoco de responsabilizar os sujeitos usuários/as dos serviços de maneira individualizante, tratando as famílias de maneira conservadora e moralizante. Nesse aspecto, a territorialização também aponta contradições, visto que, ao realizar ações em territórios onde há maior vulnerabilidade pode reforçar estigmas, visto que as políticas de proteção focalizadas nos mais pobres não possuem uma direção universal ou macroestrutural, apresentando assim, diversas limitações. Outro exemplo são os Benefícios de Transferência de Renda operados pela política de assistência, que também geram críticas, análises e posições diversas. Conforme Carvalho (2014),

para muitos profissionais, os benefícios apresentam-se como um reassistencialismo da política pública; para outros, um deslocamento da política social com preferência na transferência de renda mais que na oferta de serviços, para outros ainda, representa um reconhecimento do direito do cidadão (com insuficiente ou nula renda) a transferências monetárias, projetando nesse caso uma nova geração de políticas sociais (CARVALHO, 2014, p.64).

A partir do exposto, é possível considerar que após 1988 a assistência obteve avanços importantes em diferentes setores, a exemplo da legislação, cuja implementação de diferentes leis buscaram institucionalizar cada vez mais a assistência enquanto um direito do/a cidadão/ã e um dever do Estado, voltando-se as camadas mais empobrecidas da sociedade.

Todo esse processo sinalizou conquistas no campo dos direitos sociais, considerando que ações anteriormente tratadas por meio da caridade ou assistencialismo, na atualidade estão materializadas em serviços públicos. É consenso na literatura que a concepção de assistência enquanto favor e ajuda ainda tem existência, sendo (ainda) reproduzida pela

população, instituições e profissionais, no entanto, em contrapartida, a institucionalização dos direitos ocorreu acompanhada de um processo constante de capacitação e divulgação de informações que pudessem superar os vestígios desse equívoco conceitual. Muitos são os limites impostos pela operacionalização da política, visto que as políticas sociais, embora regulamentadas, constituem espaços de disputa de poder, sofrendo influências nas mudanças de governo, que podem tornar o acesso às políticas mais restritivo e/ou condicionado.

Assim, a assistência, enquanto uma estratégia reguladora das condições de reprodução social dos subalternos, é campo concreto de acesso a bens e serviços e expressa por seu caráter contraditório interesses divergentes, podendo constituir-se em espaço de reiteração da subalternidade de seus usuários ou avançar na construção de sua cidadania social (YAZBEK, 2009, p.177).

É possível perceber com essa breve contextualização a importância de ações planejadas em diferentes níveis, visto que os documentos legais expostos até aqui indicam a realização de um intenso planejamento que, a partir da demanda em nível nacional, buscou identificar prioridades de intervenção, definir objetivos de ação, deliberar o alcance da política, analisar as alternativas, detalhar as possibilidades de operacionalização, implementar as ações e avaliá-las. Nessa perspectiva, o próximo item deste trabalho tem o objetivo de evidenciar a Política Nacional de Assistência Social, considerando suas interlocuções com o planejamento social e as demandas da população usuária.

4. O planejamento na Política Nacional de Assistência Social e a interface com o Serviço Social

Conforme apontado no primeiro capítulo, o planejamento pode ser utilizado em diferentes perspectivas e áreas, sendo que mesmo em diferentes tipos de abordagem, é consenso que a ação planejada sempre possui objetivo e busca facilitar a intervenção. A partir disso, este capítulo objetiva aprofundar o debate sobre o planejamento na Política de Assistência Social, considerando sua importância na efetivação de direitos dos/as usuários/as e sua interface com o Serviço Social.

4.1. Planos de Assistência Social como instrumentos de planejamento

Baptista (2013), em sua análise sobre o planejamento social, considera o planejamento como um processo político, apontando que sua dimensão política reside no fato de ser um processo contínuo de tomada de decisões. Nesse aspecto, é uma ação embutida por tensões, sujeitas às vontades políticas dos diferentes grupos e segmentos sociais envolvidos. A autora considera, ainda, que apreender o planejamento em sua dimensão política convoca a necessidade de operá-lo em uma perspectiva estratégica, no qual seja possível apreender a complexidade do que se pretende planejar, diante de um contexto permeado pela correlação de forças. Assim, “existe a necessidade de estratégias porque existem confrontos e existem maneiras diferentes de enfrentá-los” (RIVERA, s.d apud BAPTISTA, 2013, p.17).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reflete a materialização de um intenso processo de planejamento social, tendo em vista que a partir das demandas apresentadas por um contingente populacional em um determinado momento histórico, buscou-se encontrar alternativa de resolução numa perspectiva ampla, neste caso, com cobertura nacional. Muitas são as críticas em relação às limitações do documento e sobre o alcance das ações estabelecidas, no entanto, a intenção não é aprofundar as questões relacionadas a esse prisma, mas sim, refletir sobre o planejamento enquanto um instrumento articulador para a elaboração e execução da política, fundamental na previsão, garantia e viabilização de direitos sociais.

Pereira (2007), ao analisar as transformações históricas na assistência social e como atualmente está organizada, afirma que

o SUAS é, nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e PNAS. Seu objetivo é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da Política. Ou seja, é por meio do SUAS que se irá saber: como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (PEREIRA, 2007, p. 69).

Nessa concepção, o SUAS é compreendido como um instrumento da PNAS e, por isso, “deve organizá-la, estabelecer um padrão comum de serviços e implementar uma sistemática de acompanhamento e avaliação, contando com efetivo financiamento” (PEREIRA, 2007, p.77).

É determinado na legislação a existência e o funcionamento de Planos de Assistência Social como requisitos para repasses de recursos aos municípios, estados e Distrito Federal. Nesse aspecto,

os planos constituem instrumento estratégico para a descentralização democrática da assistência social, se garantirem de modo sistemático, o envolvimento das entidades e organizações da sociedade civil, privilegiando a participação das organizações populares e associações coletivas de usuários, tradicionalmente excluídas de auto-representação nas decisões (BRASIL, 2008, p.24).

O plano tem a função de definir os objetivos e a intencionalidade às ações, permitindo a articulação antecipada dos resultados. Possibilita uma abordagem racional e metódica sobre as situações vivenciadas pelos/as usuários/as no território, viabilizando, a partir dessas análises, as ações que podem ser consideradas mais assertivas estrategicamente (BRASIL, 2008). Nesta ótica, é realizado no formato decenal e apresenta para cada diretriz, os objetivos estratégicos, cuja responsabilidade por sua elaboração cabe ao gestor da Política, que no caso, após elaborá-lo, submete ao CNAS. Trata-se de uma ferramenta técnica, mas também de um instrumento essencialmente político.

Assume, assim, dupla dimensão: teórico-política e técnico-operacional. Na medida em que processa conhecimento sobre a realidade social, possibilita a mobilização de forças políticas que poderão atribuir reconhecimento e legitimidade fundamentais à direção social assumida (BRASIL, 2008, p.31).

Em âmbito nacional, o plano é realizado a partir das diretrizes e propostas oriundas das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, que são espaços de caráter deliberativo e tem o objetivo de proporcionar o debate e a avaliação da PNAS, assim como

propor novas diretrizes. Esses espaços asseguram a participação social por meio da representação de usuários/as, trabalhadores/as e entidades de assistência social, tendo em vista que está assegurada pela Constituição Federal e pela LOAS.

Dessa forma, no processo de construção do plano é necessária a constante mobilização dos/as envolvidos/as, como mecanismo de fomento a participação social, para que os diferentes interesses sejam contemplados e, com isso, sejam feitas as revisões e correções consideradas necessárias.

Formulado como resultado da interação entre diferentes atores sociais, o Plano deve contar também com a intuição, a criatividade e a inovação. No debate público, a informação e o conhecimento são sempre instigadores de distintas contribuições que constituem insumos relevantes na busca de novas e alternativas formas de ação (BRASIL, 2008, p.32)

Considerar a dimensão participativa de diferentes atores sociais na construção dos planos de assistência social é resgatar alguns aspectos do planejamento participativo, visto que horizontaliza a maneira de planejar e considera a participação enquanto “distribuição de poder e possibilidade de decidir na construção não apenas do ‘como’ ou do ‘com que’ fazer, mas também do ‘o que’ e do ‘para que’ fazer” (BERTOLLO, 2016 apud GANDIN, 2001, p.342). Essa metodologia considera a participação enquanto instrumento que possibilita o exercício de cidadania por parte da sociedade, tendo em vista que

a gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 47).

Dessa forma, a participação social é colocada como uma diretriz na PNAS, ao estabelecer que a população tem o direito e o dever de participar na formulação e no controle das ações em todos os níveis. Nessa perspectiva, os Conselhos são exemplos da materialização dessa diretriz, visto que

o controle social a ser realizado pelos Conselhos volta-se, entre outras tarefas, para: zelar pelos padrões de qualidade dos serviços sócioassistenciais, definir nova interlocução pública com a rede de entidades de assistência social, fiscalizar recursos e execução orçamentária, garantir “a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem dos interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação

daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (BRASIL, 2008 apud RAICHELIS, 1998, p. 70).

De modo a garantir o controle social, os grupos organizados e os movimentos populares são importantes atores no jogo de forças, visto que podem proporcionar condições para novas conquistas e para a legitimação desses espaços.

A assistência social, pela mediação de seus programas, pode criar condições efetivas de participação de seus usuários na gestão e controle dos serviços que produz e opera, contribuindo dessa forma para a ruptura da cultura de tutela (YAZBEK, 2009 apud SPOSATI, 1991, p. 181) que permeia as ações assistenciais e ao mesmo tempo para a emancipação de seus “assistidos”. Efetivamente, a partir de instituições sócio-assistenciais, sem dúvida, quase que exclusivamente destinadas aos subalternos e excluídos, é possível instaurar e inventar formas de exercício participativo e crítico dos subalternos (YAZBEK, 2009, p. 181).

A participação social é imprescindível para que as ações propostas na PNAS possam estar condizentes com a realidade dos sujeitos destinatários da política. É certo de que ainda há muitas limitações, no entanto, não pode-se a desconsiderar enquanto uma fundamental conquista por parte da classe trabalhadora e, tampouco, deixar de fomentar as possibilidades de ampliação desses espaços.

É fundamental criar novas possibilidades de participação e intervenção coletiva dos usuários nas unidades públicas de proteção social, como os CRAS e CREAS, no âmbito dos serviços socioassistenciais que ali se realizam, definindo espaços e estratégias que fortaleçam o seu protagonismo na avaliação da ação pública e dos modos de gestão que o SUAS vêm adotando na dinâmica territorial (BRASIL, 2008, p.68).

A partir do exposto, é possível perceber que a PNAS, assim como o SUAS enquanto instrumento de sua operacionalização, representaram importantes avanços ao prever a construção da política de assistência social em parceria com a sociedade civil. Nessa perspectiva, é importante considerar que embora seja uma conquista, o exercício do controle social pode ter diferentes direcionamentos, sendo necessário o seu constante fortalecimento para que as políticas sociais sejam de fato operacionalizadas de forma que possam beneficiar seus destinatários, visto que, conforme Abreu (s.d., p.3):

o exercício do controle social, aqui entendido como parte das relações de hegemonia, supõe coerção/força, assim como ação persuasiva/educativa em que a ideologia é elemento central, não somente tendo em vista a formação do consenso, necessário ao equilíbrio de forças sob uma determinada hegemonia, mas também, do estabelecimento do dissenso à ordem instituída visando a construção de uma nova e superior hegemonia. O consenso e o dissenso são, pois, processos constituintes do controle social no movimento histórico, consubstanciados na coerção e na persuasão.

Considerando o distanciamento que pode existir entre a legislação e a institucionalidade de sua prática, é importante observar ainda que o exercício do controle social se constitui em verdadeira luta pelas camadas mais empobrecidas que enfrentam as dificuldades cotidianas e, muitas vezes, desconhecem os espaços de participação social ou, quando conhecem, possuem dificuldades objetivas de conciliar suas necessidades reais e a agenda participativa. Essas contradições favorecem que o controle social possa ter dimensões diferenciadas de sua proposta original.

O termo “controle social” tem origem na sociologia norte-americana, no século XX, enquanto mecanismo de cooperação e de coesão voluntária. Tratava-se da capacidade da sociedade em se auto-regular, sem a influência do Estado ou do uso da força, buscando a “onipresença de uma integração social” (ALVAREZ, 2004, p.169). Na realidade brasileira o controle social foi tomando dimensões diferenciadas, considerando as diferentes formas de governo e exercício do poder. Assim, pode ser concebido de duas formas principais: controle do Estado sobre a sociedade civil, com o objetivo de conservação de privilégios e manutenção da ordem social, ou controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, na perspectiva da garantia de direitos e de políticas públicas. Em ambos os casos, o controle social se constitui como base e instrumento de construção de um projeto societário, que poderá fortalecer os interesses das classes dominantes ou das classes subalternas (MACHADO, 2011, p.13).

Ao analisar o exercício do controle social da população mais empobrecida e suas dificuldades, atualmente, Abreu (s.d., s.p.) afirma que

[...] a condição de subalternidade dos segmentos empobrecidos e miserabilizados, dificulta o exercício do controle social de modo intencional a partir de um novo e superior projeto de sociedade, na medida em que suas formas de organização e luta são profundamente afetadas, numa contextualidade marcada pela intensificação da concentração da renda e, conseqüentemente, pela ampliação e aprofundamento da pobreza acompanhadas da fragmentação, complexificação e heterogeneidade da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995); e, ao mesmo tempo, da afirmação do mercado como instância privilegiada de regulação da vida social, portanto, espaço de criação das condições de atendimento das necessidades sociais. Cabe, então, ao Estado a garantia de um atendimento mínimo aos segmentos sociais sobre os quais o mercado não tem responsabilidades. Nesses marcos, muitas vezes, os processos de luta das classes subalternas são enfraquecidos, transfigurados e incorporados às estratégias dominantes de controle social, cedendo lugar para o aprofundamento de ações manipulatórias e mistificadoras da própria realidade e, por isso, reprodutoras do *status quo*.

Diante desses desafios, a partir do exposto e visando o fortalecimento da política de assistência social em benefício dos/as usuários, é preciso que cada vez mais o planejamento seja utilizado no trabalho profissional dos/as Assistentes Sociais, na busca pela expansão e pela melhoria na prestação de serviços à população usuária. Trata-se, todavia, de pensar a construção de projetos de trabalho voltados ao rompimento com o imprevisto e/ou com o

imediatismo, uma vez que o trabalho junto às políticas sociais deve dar-se a partir de uma abordagem sequencial, que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais (BOSCHETTI, 2009). Nesse sentido, para Boschetti (2009, p.4) “a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade”, visando os pressupostos dispostos na Lei 8.662, de 1993, Lei que regulamenta a profissão, e no Código de Ética Profissional, de 1993.

4.2. O planejamento e sua interface no Serviço Social

O Serviço Social trabalha em processos relacionados à (re)produção da vida social e, enquanto área de conhecimento e profissão, tem a possibilidade de trabalhar junto as situações sociais que afetam as condições de vida das pessoas, principalmente aquelas mais empobrecidas, objetivando melhorar essas condições em diferentes aspectos (YAZBEK, 2007 apud CARDOSO, 2013). Nessa perspectiva, acumula um conjunto de competências necessárias para mediar suas atribuições profissionais com a construção de respostas que possam atender as necessidades e demandas sociais apresentadas por aqueles que buscam a prestação dos seus serviços. É consenso na literatura de que o uso da instrumentalidade, enquanto uma forma de mediação potencializadora do trabalho profissional, possibilita ações mais assertivas.

Os diferentes caminhos do Serviço Social em sua trajetória histórica possibilitam apreender que o trabalho profissional é sustentado, sobretudo, por direcionalidade em sua ação, o que no cotidiano se expressa de diferentes formas, desde a recepção de um/a usuário/a do serviço, até a forma de intervenção e acesso às políticas sociais. O projeto ético-político do Serviço Social alicerça o trabalho profissional na busca por uma sociedade justa e equânime, no entanto, é preciso lembrar a possibilidade do caráter não exclusivo do projeto ético-político profissional, pois “como expressão histórica de um coletivo profissional maduro, politicamente organizado, o projeto pode ser hegemônico, mas não necessariamente único” (MARTINELLI, 2009, p.151).

A atual conjuntura social, política e econômica do país apresenta diversos desafios para o trabalho profissional, visto que ao mesmo tempo em que há o aumento das demandas e

necessidades da população usuária da prestação dos seus serviços, tem ganhado força o avanço do neoconservadorismo e de formas de explicar a realidade que justificam o desmonte das políticas sociais, trazendo incontáveis rebatimentos nas possibilidades de trabalho do/a assistente social, cujo exemplo é a proposta do governo eleito para o orçamento de 2019, encaminhada ao Congresso Nacional, que sinaliza um corte de 46,5 milhões do orçamento da Assistência Social, de acordo com dados obtidos da Resolução Nº 20, de 13 de setembro de 2018, que em outras palavras representam quase 50% do seu orçamento.

Esses desafios exigem de nós, em nosso cotidiano, a busca de coerência em nossas ações. Assim, são necessários, que cada profissional também possa estar atento cotidianamente às suas ações, aos valores que dão base a elas, as escolhas que realiza e as estratégias que adota. Aprofundar a direção ética emancipatória, reconhecendo e enfrentando os próprios preconceitos, juízos de valores e limites profissionais. É essencial olharmos a realidade com olhar crítico e analítico, buscando soluções nessa própria realidade, articulando-nos com outras categorias, movimentos sociais e com os próprios usuários. Romper o isolamento e a tendência a não-reflexão e a automatização (próprias do cotidiano), buscando a garantia de momentos de paradas estratégicas à reflexão (CARDOSO, 2013, p.238-239).

Segundo Fávero (2009, p. 171), “um dos maiores desafios no exercício profissional para ir além da fundamental análise da realidade social na qual se insere o sujeito com o qual trabalhamos é a criação de alternativas de execução exequíveis”. Nesse sentido,

capacitação continuada, articulação política, domínio do conhecimento acerca da realidade e das prerrogativas institucionais, conhecimento, contato e articulação com a rede de atendimento, composta por organizações públicas e privadas – tudo isso se faz necessário de forma organizada, planejada e coletiva. Essa visão panorâmica da realidade fornece elementos para a elaboração de projetos de trabalho para além daquele atendimento “caso a caso” (FAVERO, 2009, p.171).

Nessa ótica de análise, o planejamento social se insere no campo das possibilidades, enquanto competência dos/as Assistentes Sociais, pois é base para a operacionalização do trabalho a ser desenvolvido de forma pensada, articulada e teórica, ética e politicamente direcionada. Trata-se, todavia, como aborda Coelho (2011), de ultrapassar a imediatividade e o imprevisto que caracterizam a forma fragmentada de apreender a realidade – tão típico no modo de produção capitalista –, no intento de construir mediações que conectem as interfaces imediatas com a totalidade do ser social.

Diz-se, com isso, que o planejamento torna-se imprescindível instrumento para que se supere a concepção instrumental-racional (de quantificação do tempo, dos atendimentos, dos recursos utilizados) e, sendo eles hegemônicos na ótica institucional, os articule à lógica profissional (histórico-crítica), sustentando intencionalidades que vão além da efemeridade, mas

que levem em consideração os interesses, as expectativas e as demandas da população usuária, atribuindo a ela a razão de ser e existir da política, da previsão de recursos e do arsenal técnico-político envolvido.

O objeto do planejamento da intervenção profissional é o segmento da realidade que lhe é posto como desafio, é o aspecto determinado de uma realidade total sobre o qual formulará um conjunto de reflexões e de preposições para intervenção. Sua construção e reconstrução permanentemente ocorrem a partir da localização da questão central a ser trabalhada e das ideias básicas que nortearão o processo (BAPTISTA, 2013, p.31).

No entanto, no uso do planejamento social é preciso considerar a perspectiva de realidade utilizada, visto que

se sua perspectiva se faz a partir de um ângulo conservador, o planejador vai percebê-la enquanto fato social objetivo, tomando o dado como limite da reflexão [...]. Por outro lado, se sua perspectiva da realidade objetiva alterações, procura inscrever e reconstruir situações emergentes em um circuito maior, no qual busca as determinações que conformam a estrutura conjuntural da questão analisada (BAPTISTA, 2013, p.20).

O planejamento social é reconhecido, assim, enquanto competência profissional⁴ do/a assistente social e, até mesmo, atribuição privativa⁵ caso seja em área ou matéria exclusiva do Serviço Social, por isso deve “refutar o caráter ’funcional, imediatista e praticista’ de intervenção e pautar-se numa perspectiva tensionadora, emancipatória e de liberdade” (BERTOLLO, 2016, p.354).

Assim como a Lei de Regulamentação da Profissão, o Código de Ética Profissional (CFESS, 1993) – que dentre seus valores fundamentais destaca o posicionamento da profissão em favor da equidade e justiça social, assegurando a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais –, prevê o planejamento como um dos direi-

⁴ As competências estão constantes no Art. 4º da Lei de Regulamentação da Profissão, Lei nº8662/93. Com relação direta ao ato de planejar, destaca-se: I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares; II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil; VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais; VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais; VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo; X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social (BRASIL, 1993, s.p.).

⁵ As atribuições privativas encontram-se dispostas no Art. 5º da Lei de Regulamentação da Profissão, Lei nº8662/93, cujo destaque em relação ao planejamento evidencia-se: I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social; II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social; III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social [...] (BRASIL, 1993, s.p.).

tos do/a assistente social, ao abordar em seu Art. 2º a “[...] participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais” (CFESS, 1993, s.p.), o articulando aos princípios que regem o direcionamento ético e político profissional. Por isso,

é fundamental que os profissionais aprofundem o conhecimento sobre metodologias que venham a romper e superar com a forma tradicional de planejamento, geralmente pautada na hierarquização das atribuições e decisões entre técnicos – detentores de um saber especializado e os sujeitos usuários/beneficiários de tais intervenções - planos, programas e projetos (BERTOLLO, 2016, p.354).

Diante do exposto, considera-se que o planejamento social é um instrumento elementar no desenvolvimento do trabalho profissional do/a assistente social, visto que desafios são colocados em diferentes aspectos, exigindo respostas críticas e coerentes, atendendo ao que dispõe a intencionalidade profissional alicerçada no projeto ético-político hegemônico. Nesta esteira, visa (1) apreender as demandas sociais de modo pensado e (2) buscar alternativas de intervenção densas de conteúdo e críticas, conforme as demandas apresentadas. O objeto de planejamento do/a assistente social se dá a partir da realidade e das sucessivas aproximações com as demandas profissionais, que permitem sua construção e reconstrução, permanentemente. Nesse cenário, o profissional precisa apreender o ser social e as demandas que apresenta para além do imediatismo, mas em sua relação de particularidade e universalidade (BAPTISTA, 2013). Como apontado anteriormente, trata-se de um processo analítico que envolve reflexão, decisão, ação e retomada da reflexão.

Freitas (2015, P.70) analisa que “Todo planejamento é conduzido, explícita ou implicitamente, por um projeto ético e político de sociedade, e o seu sucesso torna-se realidade na medida em que os ideais de tal projeto se materializam em ações concretas.” Nesse sentido o planejamento no trabalho profissional possui caráter transformador e pode ser entendido como um instrumento de mediação entre a burocracia e as condições objetivas. Como finalidades, busca “a) imprimir dinamicidade, organicidade e concretude à política, ao funcionamento institucional e à intervenção profissional, promovendo controle social; [e] b) monitorar e avaliar sistematicamente a política e o exercício profissional cotidiano, na perspectiva prático-crítica” (BATINNI, 2007, p.7). Verifica-se que no seu cotidiano de trabalho, o assistente social é “requisitado a elaborar, operacionalizar e avaliar planos, programas e projetos, que nada mais são do que os meios pelo quais o planejamento se materializa nas mais variadas áreas e setores” (BERTOLLO, 2016, p. 345).

Mioto (2009, p.41) afirma que os objetivos das ações do planejamento intencionam “construir práticas efetivas de intersectorialidade, ou de gerir as relações interinstitucionais; e no *planejamento profissional* estão as ações cujos objetivos buscam sistematizar e racionalizar as ações profissionais”. Nesse sentido são ações que organizam a intervenção profissional, firmam a profissão no processo coletivo de trabalho em equipes multiprofissionais.

Fazem parte dos objetivos dessas ações: criar protocolos entre serviços, programas e instituições no conjunto das políticas sociais que servem de base tanto para o trabalho do Assistente Social, como para a equipe da qual é parte; e consolidar bases de dados e informações, alimentadas pela documentação do processo interventivo do Assistente Social (diário de campo, fichas, estudos, relatórios) (LIMA; NOGUEIRA, 2009, p.41).

O Serviço Social, na cena contemporânea, vem ocupando novos espaços sócio-ocupacionais, ingressando cada vez mais em atividades de formulação, gestão e avaliação de políticas, planos, programas e projetos sociais. Essa dimensão requer o aprimoramento de suas competências relacionadas ao planejamento social para que possa contribuir ao que se propõe em seu projeto profissional, por exemplo, a ampliação do acesso da classe trabalhadora às políticas sociais e à participação popular.

Nesse cenário, cabe aos/as profissionais Assistentes Sociais buscar formas democráticas de organização dos serviços, oportunizando que os/as usuários/as participem ativamente dos processos, visto que a participação social tem papel relevante na democratização da gestão e na execução das políticas sociais. No entanto, é dever do/a Assistente Social a elaboração de planos de trabalho comprometidos com os interesses sociais, sem negar a existência da correlação de forças nos espaços sócio-ocupacionais, seja no âmbito público ou privado. Embora o projeto ético-político esteja voltado à defesa de uma sociedade com equidade social, é no capitalismo com todas as suas contradições e desigualdades que a profissão se concretiza. Sendo assim,

como trabalhador especializado, o assistente social deve apresentar propostas profissionais que vislumbrem soluções para além da requisição da instituição, cujas demandas são apresentadas na versão burocratizada e do senso comum, destituídas da tradução ético-política ou da interpretação teórico-metodológica. Portanto, cabe ao assistente social a responsabilidade de imprimir na sua ação os saberes acumulados pela profissão, ao longo do processo de reelaboração das demandas a ele encaminhadas (PAIVA, 2000, p. 81) *apud* (COUTO, 2009, p. 3).

Em face disso, para além de participação no planejamento das políticas, o planejamento do próprio trabalho profissional mostra-se de fundamental relevância e um potente recurso para pensar e avaliar o trabalho, uma vez que cria condições adequadas para

refletir acerca do seu direcionamento e intencionalidade. Couto (2009, p.4), chama atenção, todavia, que o projeto de trabalho não é

um manual a ser seguido; ele deve condensar as possibilidades e os limites colocados ao profissional para executar suas tarefas e deve iluminar sua constante avaliação da eficácia de seus instrumentos, técnicas e conhecimentos para atingir as metas propostas, que devem estar articuladas aos elementos presentes no espaço sócio-ocupacional, como também referendarem os compromissos profissionais.

Diante do exposto, o planejamento pode ser considerado um importante instrumento, porque é essencial para o desenvolvimento, monitoramento e avaliação das ações, com vistas a promover o acesso aos direitos sociais da população usuária. No caso do Serviço Social, como profissão inscrita na divisão sócio-técnica do trabalho, seu trabalho se dá no contexto da luta das classes, a partir das disputas políticas imersas no processo de produção e reprodução das relações sociais. É neste sentido que a questão social, enquanto base de fundação sócio-histórica da profissão, se revela enquanto objeto profissional e a política social como base de mediação entre os interesses sociais distintos.

Carvalho (2016), ao pesquisar as percepções dos/as assistentes sociais sobre o planejamento no trabalho profissional buscou verificar a importância que os/as profissionais atribuem ao planejamento das ações na prática cotidiana e como utilizam ou não esse instrumento, justificando suas respostas. Nesse estudo, a autora concluiu que os resultados revelam, no universo pesquisado, que o planejamento não é visto como um instrumental que possibilite promover alterações concretas na realidade, pois não é pensado como instrumento político que exige a articulação com diferentes atores, sendo visto como algo que ainda permanece atrelado a “referências formais, uma espécie de ‘roteiro’ a ser seguido e que tem sua eficácia e sua efetividade mensuradas a partir da capacidade do profissional em ajustar a realidade ao que foi especificado no documento-plano” (CARVALHO, 2016, p.47).

Quando analisado o trabalho profissional e o uso do planejamento enquanto instrumento que pode auxiliar na construção de um diálogo democrático, Carvalho (2016) alerta que o projeto de trabalho quando utilizado pelo/a assistente social é o instrumento que em si já possui planejamento, visto que o projeto concretiza as decisões e sinaliza para ações que operacionalizam intenções e objetivos, contribuindo para que não sejam realizadas ações pontuais e imediatistas. A autora continua sua análise expondo:

na ação cotidiana do assistente social, os sistemas de avaliação e controle devem ser coerentes com os objetivos que se quer atingir”. Para isso, aponta que podem ser identificados em primeiro momento “a avaliação da instituição em si, abarcando

aspectos para os quais pode-se construir alguns indicadores, tais como coerência e pertinência social da sua missão, integração com o seu entorno, comunidade ou região, competência no desempenho de tarefas, atualidade de seus processos de trabalho, flexibilidade para incorporação de novas demandas, visibilidade e reconhecimento social e sua forma de inserção na esfera pública. Tem como objetivo apreciar a capacidade de resposta e influência da organização. O outro foco da avaliação incide sobre os serviços prestados aos seus usuários, a partir da implementação de um sistema de planejamento. Um terceiro foco é a avaliação do próprio desempenho profissional, ajuizando, a partir de seus resultados e não de discursos sem relação com a realidade. A avaliação possibilitará ao profissional apreciar os fatores são decorrentes de fragilidade de sua ação ou de fatores à mesma. Esse procedimento tem duas dimensões significativas: de um lado contribui para o aperfeiçoamento profissional individual e de outro para o da categoria, na medida em que relato da experiência pode ser partilhado e apreciado pelos demais profissionais (CARVALHO, 2016, p. 37-38).

Tendo em vista os elementos que Schmitz e Schappo (2017, p. 3) elencam acerca da relação entre planejamento e Serviço Social, a partir de Bonin e Kruger, – “[1] a dificuldade dos Assistentes Sociais em sistematizar suas ações profissionais – base para ações planejadas; [2] a pouca participação dos Assistentes Sociais nos processos de planejamento das políticas sociais; e [3] a escassa produção teórica na trajetória do Serviço Social sobre o tema” –, percebe-se que há muito que se discutir sobre planejamento no Serviço Social, de modo a expandir as pesquisas e produções sobre o tema e, elementarmente, romper com o caráter ainda manualesco, em que prescinde a lógica burocrática-institucional em detrimento da dimensão ético-política. Com base nisso, acredita-se que

o planejamento situa-se como um processo de compreensão da realidade e opções estratégicas, que tem tempo e espaço bem definidos, consubstanciados em ações encadeadas e tendo em vista determinados objetivos. Sua implementação deverá produzir uma alteração sensível no real, alterações que são incorporadas à nova situação, o que dá a dinâmica e flexibilidade do processo. Todo o plano necessita, por isso mesmo, de revisões sistemáticas, e exige um acurado sistema de monitoramento, controle e acompanhamento para permitir a avaliação (CARVALHO, 2016, p. 47).

Diante do exposto, considera-se que o Serviço Social possui um amplo espaço de atuação frente à política de assistência social – nos diferentes níveis de proteção – ao fazer uso do planejamento, enquanto instrumento que possibilita pensar as políticas sociais e os processos interventivos nos espaços sócio-ocupacionais onde realiza sua intervenção. A operacionalização de planos, programas e projetos deve enfatizar o arcabouço teórico-metodológico da profissão, sempre voltado aos interesses da classe trabalhadora, ainda que existam conflito de interesses nas instituições no qual o profissional está inserido.

A relação entre planejamento e Serviço Social implica posição ideopolítica, sustentada em princípios e compromissos coletivamente assumidos, para não resvalar em reprodutivismos, na institucionalidade do trabalho e nas justificativas tão utilizadas, como a forma dicotômica entre teoria e prática e a inviabilidade de planejar o trabalho profissional a partir das atitudes inerentes à profissão. É em face disso que a imprescindibilidade de planejar no Serviço Social se torna manifesta, com claro componente teórico-metodológico e ético-político que se operacionaliza via dimensão técnico-operativa.

5. Considerações Finais

Este trabalho teve por objetivo elucidar a importância do planejamento no âmbito da política de assistência social e no trabalho profissional nessa política, enquanto uma ferramenta que possibilita ultrapassar a perspectiva burocrática-institucional e dialogar de forma democrática com as demandas da população usuária e o seu atendimento – embora não nega-se que muito precisa se avançar para o pleno atendimento das demandas e à eliminação das filas de espera para acesso à política, principalmente ao que se refere à proteção social especial.

Com base nisso, no capítulo 2 buscou-se apresentar, inicialmente, os conceitos e as particularidades do planejamento, a partir da ótica de diferentes autores das áreas da administração, da economia e da social. Buscou-se realizar uma breve aproximação com alguns tipos de planejamento e, a partir dessa construção, possibilitar a apreensão, no último capítulo, do planejamento social enquanto importante instrumento no âmbito da assistência social e do trabalho profissional do/a Assistente Social no contexto dessa política.

O capítulo 3, por sua vez, debateu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), enquanto marco de reconhecimento da assistência social como direito garantido pela Constituição Federal de 1988, assim como alguns aspectos de sua organização enquanto política social. Na assistência social a importância de ações planejadas em diferentes níveis, ficou evidente, visto que os documentos legais analisados indicam a realização de um intenso planejamento que, a partir da demanda em nível nacional, buscou identificar prioridades de intervenção, definir objetivos de ação, deliberar o alcance da política, analisar as alternativas, detalhar as possibilidades de operacionalização, implementar as ações, além de avaliá-las. Observou-se que a PNAS, assim como o SUAS enquanto instrumento de sua operacionalização, representaram importantes avanços ao incluir em seu planejamento, a construção da assistência em parceria com a sociedade civil. Nessa perspectiva, é importante considerar que embora seja uma conquista, o exercício do controle social pode ter diferentes direcionamentos, sendo necessário o seu constante fortalecimento para que as políticas sociais sejam de fato operacionalizadas de forma que possam beneficiar seus destinatários.

Sustentado nos capítulos anteriores, o capítulo 4 aprofundou o debate sobre o planejamento na Política de Assistência Social, considerando sua importância para a observância dos direitos dos/as usuários/as e sua interface com o Serviço Social. Os

resultados apontam que é preciso que cada vez mais técnicas de planejamento no Serviço Social sejam inseridas em diferentes âmbitos, na busca por expansão e melhorias das ações ofertadas pelos serviços. Os/as assistentes sociais, enquanto profissionais que intervêm diretamente na (re)produção das relações sociais, possuem relativa autonomia para construir e planejar propostas de trabalho que não só tenham direcionamento ético-político coadunado com o posicionamento coletivo da categoria, mas que subsidiem a formulação e a gestão de políticas sociais.

Diante do exposto, o objetivo geral foi alcançado, pois considera-se que o Serviço Social possui um amplo espaço de trabalho frente a política de assistência social, ao fazer uso do planejamento enquanto instrumento que permite dialogar com a realidade e com as demandas apresentadas nos espaços sócio-ocupacionais onde realiza sua intervenção.

O planejamento deve dialogar, assim, com a realidade e com as demandas incorporadas em diferentes perspectivas do trabalho profissional, possibilitando o desenvolvimento de atividades mais assertivas, para que de fato seja um instrumento voltado à viabilização dos direitos, caso contrário torna-se mero instrumento burocrático. Por isso, deve enfatizar o arcabouço teórico-metodológico da profissão, com vistas aos interesses da classe trabalhadora, ainda que existam conflitos de interesses nas instituições no qual o/a profissional encontra-se inserido/a.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M.M. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, Ufama, v.6, n.1, 2002. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/3728/1767>> Acesso em: 20 dez. 2018.
- BAPTISTA, Miriam Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras, 2013.
- BARBOSA, Mário da Costa. **Planejamento e Serviço Social**. São Paulo: Editora Cortez, 1980.
- BATTINI, Odária. **Política e Planejamento Social: decifrando a dimensão técnico-operativa na prática profissional**. Disponível em: <<http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/planejamento-social.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- BERTOLLO, K. **Planejamento em serviço social: tensões e desafios no exercício profissional**. Temporalis, Brasília/DF, ano 16, n. 31, jan/jun. 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília; CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRASIL. CapacitaSuas. **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Volume 1. Brasília: MDS, 2008.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2011.
- BRASIL. **Diário Oficial da União**. Ministério do Desenvolvimento Social e Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 20, De 13 de setembro de 2018.
- CARDOSO, P. F. G. **Ética e projetos profissionais: os diferentes caminhos do Serviço Social no Brasil**. Campinas/SP: Papel Social, 2013.

CARVALHO, Michelle Aparecida Araújo de. **Planejamento em Serviço Social**: uma ferramenta para intervenção profissional. Monografia (Graduação) – Universidade Federal Fluminense, Departamento Interdisciplinar de Rio das Ostras, 2016.

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, 2009.

COELHO, Marilene A. Imediaticidade na prática profissional do Assistente Social. In: Forti, Valeria; GUERRA, Yolanda (orgs). **Serviço Social**: temas, textos e contextos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. Formulação de projeto de trabalho profissional. In: CFESS/ABESS (Orgs.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/Abepss, 2009. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/429f4p9h466ylSR97U4f.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

FAVERO, E. T. **Desafios e perspectivas do exercício profissional do assistente social na efetivação de direitos**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000300006> Acesso em: 23 nov. 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, Positivo Informática, 2004. CDROM. V. 1.1.

FREITAS, BP. **Caminhos do Planejamento**: alternativas de reflexão e ação na contemporaneidade. Cadernos Zigmunt Bauman. 2015; 5(10):62-81. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/4148>> Acesso em 03 dez. 2018.

FRIEDMANN, John. R. P. **Introdução ao planejamento regional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

GIOVANELLA, Lígia. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 7, no.1 Jan./Mar de 1991.

IIDA, I. **Planejamento Estratégico Situacional**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004>. Acesso em: 23 nov. 2018.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso; A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. Revista **Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 8 n.1 p. 22-48. jan./jun. 2009 Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/5673>> Acesso em: 03 dez. 2018.

MACHADO, L.M.O. **O exercício do controle social da política de assistência social pela sociedade civil**: o desafio da participação cidadã. 2011. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/12.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2018.

MARTIGNAGO, Graciella. **Gestão estratégica de negócios internacionais**. I: livro didático. 2. ed. Palhoça: Unisul Virtual, 2011.

MARTINELLI, M.L. Sentido e direcionalidade da ação profissional: projeto ético-político em serviço social. In: **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento**. Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2009, p. 149-158.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Tomo I e II. Série IPEA 143. Brasília: IPEA; 1993.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 157-183, 2011.

SALVADOR, Evilásio. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro. v. 11, p. 81-90, 2007.

SCHMITZ, Lindsey Oliva Fontana; SCHAPPO, Sirlândia. **Planejamento e Serviço Social: elementos para elaboração de projetos**. Santa Catarina, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180174/101_00244.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 nov. 2018.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TONI, J. D. O que é o Planejamento Estratégico Situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 32, jan. 2004. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm> Acesso em: 03 nov. 2018.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rivieres Borges de; FARIAS, Luís Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Caderno saúde coletiva**. 2009, vol.14, n.3, pp.731-741 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000300009&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 03 nov. 2018

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009. Disponível em: <http://www.cortezeditora.com/Algumas_paginas/Classes_subalternas_e_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.