



Revista grifos

E-ISSN: 2175-0157

grifos@unochapeco.edu.br

Universidade Comunitária da Região de  
Chapecó  
Brasil

Stocco, Gelcir Bressan; Comerlatto, Dunia  
Instrumentos de gestão municipal: em discussão a relação entre Planos de Governo,  
Plurianual e de Assistência Social  
Revista grifos, vol. 25, núm. 40, 2016, pp. 67-98  
Universidade Comunitária da Região de Chapecó  
Chapecó, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572967129004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# INSTRUMENTOS DE GESTÃO MUNICIPAL: EM DISCUSSÃO A RELAÇÃO ENTRE PLANOS DE GOVERNO, PLURIANUAL E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Gelcir Bressan Stocco\*

Dunia Comerlatto\*\*

## Resumo

Este artigo traz uma discussão sobre os planos de Governo, Plurianual e de Assistência Social como instrumentos para desencadear, nas atividades e ações de gestão municipal, processos participativos e de qualificação no âmbito das políticas públicas. Os municípios brasileiros estão sendo desafiados pela questão econômica, e isso envolve aspectos sociais, culturais, políticos e de gestão. Para enfrentar esses desafios é necessário o planejamento municipal, requerendo da administração pública competência e efetividade por parte dos seus gestores – e estes devem se atualizar e agir por meio de instrumentos de planejamento. Com o intuito de reconhecer o relacionamento estabelecido entre os referidos planos, foram pesquisados cinco municípios de Pequeno Porte 1 na abrangência de um micropolo regional do Oeste catarinense. Os depoimentos obtidos a partir dos relatos dos sujeitos entrevistados (coordenadores de campanha eleitoral, prefeitos eleitos, gestores e trabalhadores da política de assistência social), expressam a relação entre esses três planos como instrumentos de gestão municipal em cada um dos municípios pesquisados. Identifica-se, na maioria dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, a inexistência e/ou baixa capacidade de relação e articulação entre as propostas contidas no Plano de Governo do prefeito eleito, Plano Plurianual (PPA) e Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Ainda, há desconhecimento da importância desses planos, como instrumentos de planejamento e gestão pública nos municípios. O lugar da política de assistência social na realidade estudada apresenta lacunas tanto na sua visibilidade como política pública quanto na sua articulação com o planejamento municipal, de modo que não está decisivamente concebida e praticada nessa lógica, por parte de prefeitos e gestores e trabalhadores. É necessário e de fundamental importância que prefeitos, gestores e trabalhadores, responsáveis pela gestão municipal da política de assistência social, decidam por um direcionamento administrativo e sociopolítico planejado, que redefina padrões e processos de condução, a fim de construir bases de direção participativa e democrática no acesso aos processos de gestão.

**Palavras-chave:** Gestão municipal. Planejamento. Assistência social.

\* Graduada em Serviço Social pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) Especialista em Formação para a Docência Superior, exerce funções administrativas na Prefeitura Municipal de Planalto Alegre/SC. E-mail: gelcirstocco@yahoo.com.br

\*\* Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) Professora titular, vinculada à Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: dunia@unochapeco.edu.br

1 Até 20.000 habitantes.

2 Município A, instalado em 1954, Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), conta com uma população de 10.291 habitantes. Destaca-se pela produção de grãos, avicultura, suinocultura e bovinocultura de leite, predominando a agricultura familiar. Destaca-se, também, como área industrial, especialmente no setor de corte e costura, em que empresas de reconhecimento nacional e internacionalmente produzem materiais esportivos, moda masculina e jovem. Também o agronegócio, as empresas nas áreas de metalurgia, móveis, tintas, iogurtes e derivados de leite, bem como o turismo das águas termais movimentam o setor econômico (IBGE, 2010).

3 O Município B, instalado em 1993, conta uma população de 2.654 habitantes (IBGE, 2010). A atividade econômica predominante é a agropecuária, com destaque para a produção de milho, feijão, soja e fumo. Ainda, a avicultura de corte e a bovinocultura de leite são expressivas. As atividades de comércio, indústria e prestação de serviços são formadas basicamente por microempresas, empregando, na sua maioria, pessoas com laços familiares aos proprietários. Nos últimos anos aumentou o número de moradores do município que trabalham nas agroindústrias de Chapecó, e estes se deslocam diariamente ao trabalho e, ao final do dia retornam para casa. Muitos trabalhadores residem na área rural.

## Introdução

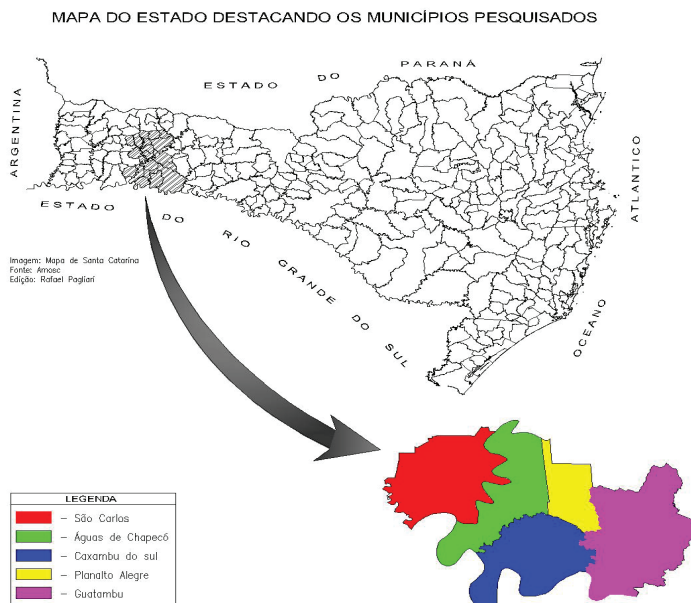
Este artigo discute a relação entre os planos de Governo, Plurianual e de Assistência Social como instrumentos [necessários e indispensáveis] para desencadear, nas atividades e nas ações de gestão municipal, processos participativos e de qualificação no âmbito das políticas públicas.

A gestão municipal de políticas públicas, na lógica do planejamento, tem como instrumentos fundamentais: o Plano de Governo – que reúne as intenções de partidos e candidatos para seus mandatos, com visibilidade das prioridades elencadas; o Plano Plurianual – que organiza a atuação governamental, orienta os gastos na busca de resultados e busca garantir a integração dos instrumentos de planejamento municipal; e, neste caso, o Plano Municipal de Assistência Social – como instrumento norteador da política na sistematização das ações e no planejamento do seu processo de implementação.

Com o intuito de reconhecer a relação estabelecida entre Plano de Governo, Plano Plurianual e Plano Municipal de Assistência Social, foram pesquisados cinco municípios de Pequeno Porte <sup>1</sup> na abrangência de um micropolo regional do oeste catarinense, os quais estão identificados aleatoriamente pelas letras A<sup>2</sup>, B<sup>3</sup>, C<sup>4</sup>, D<sup>5</sup>, E<sup>6</sup>. A Figura 1 mostra a localização geográfica desses municípios.

Agregam-se à discussão teórica desenvolvida neste artigo – sobre gestão municipal de políticas públicas na lógica do planejamento e os planos acima referidos – os depoimentos obtidos junto aos sujeitos entrevistados (coordenadores de campanha eleitoral, prefeitos eleitos, gestores e trabalhadores da política de assistência social), de modo a expressar a relação entre esses três instrumentos de gestão municipal em cada um dos municípios pesquisados.

As entrevistas, realizadas com esses sujeitos durante o primeiro semestre de 2014, permitiram que se obtivessem informações relativas à apropriação dos instrumentos de planejamento e gestão de políticas públicas, e foram autorizadas pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para fins da participação na pesquisa e posterior divulgação das informações.



**Figura 1** – Mapa do estado de Santa Catarina, destacando os municípios pesquisados

**Fonte:** <http://www.mapainterativo.ciasc.gov.br/>

### **A gestão municipal de políticas públicas na lógica do planejamento**

Historicamente a administração pública tem passado por diversas reformas, instituindo instrumentos de gestão de políticas públicas para implementar e qualificar a gestão governamental. Ollaik e Medeiros (2011, p. 1945) afirmam que é

[...] relevante examinar os instrumentos e as estratégias de implementação de políticas públicas para verificar suas características, compará-las e contrastá-las, e determinar como influenciam a gestão governamental e a implementação dos programas e ações governamentais.

A utilização de instrumentos de gestão é “um tema político, pois estrutura o processo e seus resultados [...]”, ultrapassando escolhas puramente técnicas (OLLAIK;

4 A história do município C remonta desde o ano de 1910, e sua instalação ocorreu em 1993. Atualmente, é o 3º Município que mais cresce na região de abrangência da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (Amosc). A população do município é de 4.679 habitantes (IBGE, 2010). Essencialmente agrícola, ocupa-se do cultivo de milho e feijão e da criação de frango e peru.

5 O município D, oficialmente instalado em 1963, conta com uma população de 4.411 (IBGE, 2010). Sua economia se baseia fundamentalmente na agricultura, caracterizada por pequenas propriedades em que a mão de obra familiar e a diversificação da propriedade predominam, o que gera maior rentabilidade aos agricultores. A bovinocultura de leite, suinocultura, avicultura, a piscicultura e plantação de eucaliptos em áreas mais íngremes, bem como a produção de grãos (soja, milho e trigo têm sido cultivados). A cultura da melancia é destaque no município.

6 Instalado em 1963, o Município E, conta com uma população de 6.110 habitantes (IBGE, 2010). Sua economia está voltada para as atividades agrícolas, as quais são desenvolvidas por famílias de pequenos produtores rurais, destacando-se a criação de suínos, gado leiteiro e de corte, e a produção de milho, soja, feijão e fumo. Atividades do comércio de pequeno porte e de pequenas indústrias constituem as principais atividades na zona urbana. Devido às fontes termiais existentes no Município, o turismo se apresenta em segundo lugar na geração de renda.

MEDEIROS, 2011, p. 949). Nesse sentido, a gestão de políticas públicas requer uma lógica de planejamento, a qual permite, entre outras ações, transformar a realidade em uma direção escolhida, organizar a própria ação e implantar processos participativos que permitam intervir na realidade, visando modificá-la (BAPTISTA, 2000).

Desse modo, “[...] o planejamento tem sido reconhecido como método, ferramenta, instrumento ou técnica para a gestão, gerência ou administração e como processo social em que participam sujeitos, individuais e coletivos” (PAIM, 2006, p. 770). Ao planejar, firma-se o compromisso de pensar antecipadamente no que será desenvolvido, permitindo “[...] compreender o planejamento como uma prática social que, ao tempo que é técnica, é política, econômica e ideológica [...], podendo-se apresentar de modo estruturado por meio de políticas formuladas, planos, programas e projetos” (PAIM, 2007, p. 770).

Na administração pública, o conceito de gestão se relaciona ao conjunto de recursos e atividades destinadas aos atos de gerir e tomar decisões, o que, para Rezende (2006, p. 90), é entendido

[...] como competência dos gestores nas atividades e nas ações de gestão. A governança pública está associada com a capacidade dos governos na gestão das funções federais, estaduais e municipais, bem como com a competência na implementação de respectivas políticas públicas para facilitar as ações necessárias na condução do país, dos estados e das cidades, contextualizando a participação dos cidadãos nesses desafios.

O novo modelo de gestão pública, que articula planejamento e orçamento, requer o envolvimento da população na administração municipal, especialmente no momento de definição dos instrumentos básicos do planejamento municipal. Para Fidelis (2006, p. 32), a gestão significa

[...] o ato de gerir, gerenciar, administrar atividades

e todos os seus respectivos recursos do planejamento estratégico municipal. Como a administração é uma ciência que estuda as organizações, gestão pode ser resumida como a aplicação da administração de atividades, projetos, inclusive, o planejamento estratégico municipal.

O planejamento municipal passou a ser um processo dinâmico e interativo para determinar os objetivos, as estratégias e as ações do gestor municipal na tomada de decisões que envolvem a administração pública, constituindo-se “um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional” (REZENDE, 2006, p. 88). Nesse sentido, “[...] é formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais, visando a produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes” (REZENDE, 2006, p. 91).

O planejamento municipal deve ser elaborado por meio de diferentes técnicas administrativas e composto de diferentes instrumentos de gestão tendo como principal propósito tornar uma cidade ou prefeitura mais eficiente (REZENDE, 2006). O ato de planejar consiste em desenhar, executar e acompanhar um conjunto de propostas de ação com vistas à intervenção sobre um determinado recorte da realidade.

O “Guia Básico para Gestão nos Municípios”, lançado pelo Governo Federal por meio do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), com o objetivo de auxiliar na melhoria da gestão pública, destaca que atualmente a administração pública dispõe de um conjunto de princípios orientadores que servem para organizar uma boa administração. Nessa perspectiva, “[...] planejar consiste em formular as políticas públicas, selecionar as opções e definir objetivos, diretrizes, programas e meios adequados à realização do que se pretende” (BRASIL, 2008b, p. 8).

Os municípios brasileiros estão, cada vez mais, sendo desafiados pela questão econômica, e isso envolve além dos aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e de gestão. Para enfrentar esses desafios, faz-se necessário o planejamento

municipal – o qual deve contar com a participação efetiva da população – o que exige competência e efetividade dos administradores públicos. E estes devem se atualizar e agir por meio de instrumentos de planejamento e de gestão, mediante efetiva articulação entre esses gestores (AGUILAR, 2012).

Inscrita nesse cenário de gestão pública, a política de assistência social, ao longo de sua trajetória histórica, vem adotando procedimentos sistemáticos de planejamento. Dentre os instrumentos impulsionadores de novas e planejadas práticas interventivas, destaca-se o Plano de Assistência Social (PAS) elaborado nas três esferas de governo, o qual deve nortear as ações, os programas e os projetos a serem desenvolvidos em um período de quatro anos (PRATES, 2011). Nessa direção, Guimarães (2006, p. 92-93) argumenta que, para materializar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), “[...] tais instrumentos devem contemplar a apresentação dos programas e ações em coerência com os serviços de proteção, projetos, programas e benefícios”.

### O Plano de Governo

7 A Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) – alterada pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro 2009 – exige dos candidatos aos cargos de Prefeito, Governador e Presidente da República, a oficialização das propostas de governo antes do período de campanha eleitoral (BRASIL, 1997, 2009).

Em tempos de eleições municipais, os Planos de Governo<sup>7</sup> passam a ser construídos para dar visibilidade às propostas de candidatáveis, em que são descritas e organizadas as prioridades de governo. No entanto, conforme defende Siqueira (2002), um Plano de Governo focado nas intenções individuais ou de grupos de pessoas para quatro anos nem sempre contempla todas as necessidades de um município. Ademais, Neto e Pereira (2008, p. 22) mencionam que os Planos de Governo “[...] reúnem as intenções de partidos e candidatos para um próximo mandato. Ali estão as promessas que os políticos fazem à população e que serão traduzidas em programas através da criação do Plano Plurianual”.

A partir de 29 de setembro de 2009, com o acréscimo do inciso IX na Lei Federal nº 12.034, os candidatos a prefeitos devem – juntamente ao pedido de registro de candidatura



– incluir o seu Plano de Governo, e este também deve ficar integralmente disponível aos eleitores no *site* do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) por meio do portal de Divulgação de Registro de Candidaturas (DivulgaCand), de livre acesso na Rede Mundial de Computadores (BRASIL, 2009).

Com o objetivo de atender à Legislação Eleitoral e de expressar os compromissos pautados para a campanha política, esses candidatos devem apresentar seu Plano de Governo – um instrumento político que identifica o partido ou a coligação que o candidato representa, bem como o conjunto de propostas e compromissos que nortearão suas ações durante a campanha e depois de eleitos, nas diferentes políticas públicas (SIQUEIRA, 2012).

Este ato de “contratação”, individual a princípio, mas com conseqüências[*sic*] coletivas e políticas, tem como objeto, a outorga de um mandato popular, ao longo do qual o eleito assume o compromisso de implementar as medidas defendidas durante a campanha eleitoral. (SIQUEIRA, 2012, p. 34).

O Plano de Governo não deve tratar especificamente de uma área ou política pública; afinal, conforme explica Siqueira (2012, p. 35), “[...] deve tratar do conjunto de políticas públicas, estejam elas em funcionamento adequado ou não”.

Desse modo, Paulo (2010, p. 175-176) salienta que, durante a campanha eleitoral,

[...] os candidatos devem apresentar um plano de governo, que espelha compromissos a serem assumidos caso sejam vitoriosos no pleito. Decidida a eleição, o plano de governo do candidato vencedor deve servir como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica de governo.

A elaboração do plano de governo é um momento oportuno, em que diferentes agentes sociais se reúnem com o objetivo de instituir um pacto e um projeto articulado para o desenvolvimento do município, capaz de enfrentar os



grandes desafios da gestão municipal que visem à melhoria da qualidade de vida da população, sendo esse um compromisso público do partido e do candidato com a cidade e a população (PAULO, 2010).

No que se refere aos planos de governos municipais na realidade dos municípios pesquisados, os coordenadores de campanha e os prefeitos eleitos registram aspectos que explicitam procedimentos em torno desse instrumento de gestão municipal. Um desses aspectos é o da composição da comissão de elaboração do plano de governo, que se apresenta semelhante entre os municípios pelas representações nela incluídas.

Em diálogo com os prefeitos eleitos, algumas informações<sup>8</sup> a respeito foram obtidas. No município A, a comissão foi composta por *“[...] membros representantes da população, técnicos que atuam dentro das diversas áreas da administração municipal”*. No município B, o *“[...] representante de cada partido da coligação que na época conhecia a realidade do município, das famílias, as necessidades, [...] foi elaborado enfim com a participação de toda a sociedade”*. O município C compôs a formada por *“[...] os partidos de apoio, as lideranças”*. No município D, a comissão foi composta *“por secretários municipais, técnicos das respectivas secretarias e membros do partido”*. No município E, a composição da comissão se efetivou por *“[...] pessoas ligadas ao poder público municipal, com experiência e conhecimento em cada área e também por pessoas representantes de entidades e associações”*.

Considerando esses relatos, percebe-se que as comissões instituídas para elaboração do Plano de Governo puderam contar com representantes de partidos políticos, representantes da população e técnicos das diversas políticas públicas. Sobre esse aspecto, Siqueira (2012, p. 35) destaca que se deve *“[...] encarar a participação popular na elaboração do plano de governo como uma preparação para seu envolvimento – seja ele de continuidade ou de apropriação – nos conselhos municipais que estão associados a cada política pública”*.

Outro aspecto informado pelos prefeitos eleitos e coordenadores de campanha diz respeito aos critérios

considerados na escolha dos integrantes da comissão que elaborou as propostas do Plano de Governo direcionadas à política de assistência social. Para o prefeito A, *“os critérios foram os mesmos observados quando da composição da comissão”*. O prefeito B não esclareceu quais foram os critérios considerados, mas relatou: *“[...] é bem verdade que nós já tínhamos no município o Cras, bem consolidado com profissionais [...]”. Procuramos, então, aprimorar algumas necessidades, pois a questão da política de assistência social já não acontece mais isoladamente*. No Município C, na resposta do prefeito municipal, identifica-se que, como critério foi considerado estar na condição de *“[...] secretários, professores, pessoal da assistência, da saúde [...] vereadores [...] lideranças dos partidos”*. Para o prefeito D, também foram seguidos alguns critérios, como *“formação e conhecimento na respectiva área”*. Os critérios elencados pelo município E, segundo o depoimento do prefeito, consideraram as *“[...] pessoas ligadas às nossas propostas, com interesse em contribuir com o município e com conhecimento na área da assistência social”*.

Sobre esse mesmo aspecto, os coordenadores de campanha eleitoral apontaram critérios semelhantes. Dois coordenadores destacaram que as propostas foram elencadas por, *“[...] algum técnico da área da assistência social”* (Coordenador A), e por *“[...] pessoas técnicas com conhecimento na área [...], comprometidos com a assistência social”* (Coordenador C). Para o coordenador B, houve a participação *“[...] de líderes envolvidos com a comunidade, [...] com uma visão ampla na elaboração do plano”*. Já o coordenador D disse que: *“[...] direcionou para profissionais da área, através de reuniões onde foram levantadas necessidades, [...] considerando pesquisas e documentos”*.

Essas informações denotam que a maneira como ocorreu a escolha dos membros da comissão municipal que elaborou o Plano de Governo apresenta coerência com o que Siqueira (2012, p. 37) recomenda ser o trabalho inicial nesse processo, ao considerar o que deve ser precedido da formação de um grupo de trabalho composto por *“[...] militantes que tenham algum conhecimento sobre o tema das políticas*

9 Cabe destacar que, dos cinco municípios pesquisados, em quatro deles houve continuidade na administração municipal, ou seja, o prefeito foi reeleito ou deixou um sucessor. Apenas em um, ocorreu atropela no comando político do município, e isso pode explicar a não participação de técnicos municipais da assistência social na comissão que elaborou o plano de governo.

públicas, capacidade para reunir informações e articular as mesmas, objetivando construir um pré-diagnóstico sobre a situação do município”.

Destarte, um Plano de Governo deve ser elaborado tendo por base os dados e indicadores do município refletidos nas diferentes políticas públicas, que traduzam os anseios e as necessidades da população (SIQUEIRA, 2012). Isso porque, essas políticas são canais de intervenção profissional para enfrentar situações de vulnerabilidades e riscos que afetam indivíduos e grupos, a fim de transformar a vida das pessoas e comunidades. Nessa direção, a assistência social, como política pública, tem um papel relevante na defesa de direitos, proteção e inclusão social.

Outro aspecto abordado foi em relação às propostas elencadas no Plano de Governo para a política de assistência social, isto é, se elas seguiram a legislação vigente, os indicadores sociais e dados do município. O coordenador A destacou que foram consideradas “[...] *as dificuldades, as ambições da secretaria ou departamento e os dados do município*”. O coordenador B respondeu que: *“sim, foi analisado”*. Para o coordenador C, os critérios foram “[...] *com base na lei, necessidade do município*”. Já o coordenador D relatou que: *“sim, com certeza”*.

Em relação a esse aspecto Siqueira (2012, p. 38), aponta que as propostas devem ser estruturadas “[...] por meio da organização do acervo de documentos que constitui o marco legal de cada política pública”; e cada tema, de acordo com o grau de importância, deve ser objeto de intervenção específica, podendo-se criar grupos específicos destinados exclusivamente a traçar propostas para cada política pública operacionalizada nos municípios.

Na visão de Siqueira (2012, p. 41), é imprescindível que, ao elaborar o Plano de Governo, utilizem-se bancos de dados atualizados para que os diagnósticos “[...] sejam os mais precisos possíveis, por meio de indicadores, pois somente assim será possível elaborar propostas concretas de governo factíveis de execução”.

Abordou-se, ainda, com os coordenadores de campanha eleitoral, a visão em relação às propostas apresentadas no Plano de Governo em atenção à política de assistência social. O coordenador A destacou que foram propostas com perspectivas práticas, “[...] baseadas em ações já desenvolvidas tanto pela administração municipal, quanto a participação do Estado ou da Federação”. Para o coordenador B, as propostas apresentadas “[...] atendem as pessoas em situação de baixa renda”. O coordenador C mencionou que “[...] as propostas estão de acordo com as necessidades levantadas pelas comunidades [...] atender as pessoas necessitadas pela assistência social”. E o coordenador D apontou que “[...] as propostas apresentadas foram boas; mas, acabaram sendo obstaculizadas por situações burocráticas, enfrentadas pela administração pública”.

Esses relatos evidenciam, em certa medida, o caráter reparador das políticas sociais no atendimento prestado à população que, conforme Alves (2007, p. 38), está ligada à história brasileira

[...] que nunca negou o corte assistencial que vem marcando as políticas sociais direcionadas para o enfrentamento das diversas expressões da “*questão social*”, a partir de uma dimensão compensatória de lidar com as carências e os problemas da população. (grifo do autor).

Esse caráter que ainda persiste no Brasil e que, há mais de uma década, vem sendo combatido, contribui para marcar a política social brasileira em “[...] sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações-limite, em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado” (YAZBEK, 2012, p. 316).

Em relação à política de assistência social, outro aspecto abordado com os prefeitos municipais foi de que forma foi contemplada no Plano de Governo e se, durante a campanha eleitoral, era apresentada aos eleitores. O prefeito do município A destaca que a assistência social foi contemplada “*de forma*

*ampla, visto que merece uma atenção especial*". Já o prefeito do município E, afirmou: *"[...] olhamos com muita atenção, avaliando e comparando o que foi elencado no nosso plano de governo e a realidade, necessidades e possibilidades que no dia a dia nos deparávamos"*. No município B, o prefeito comentou: *"[...] buscamos, através da política de assistência social, proporcionar o acesso e a qualidade de vida principalmente às pessoas que estão mais excluídas do processo [...] proteção às famílias, a questão dos idosos [...] questão da habitabilidade"*.

Nesse contexto estudado, o depoimento do prefeito do município C revelou que a assistência social, como política pública, não obteve muito destaque: *"[...] não comentei muito na minha campanha sobre assistência social [...] praticamente ficou em segundo plano"*. E o prefeito do município D, alegou que: *"[...] como estava disputando a reeleição, optamos em dar continuidade às metas planejadas anteriormente, bem como a implantação de novas metas para amenizar a situação de vulnerabilidade social e econômica da população"*.

A maioria dos depoimentos desses prefeitos eleitos evidencia a preocupação em inserir a política de assistência social, entendendo ser esta importante e, portanto, "merecedora de atenção e destaque", para o enfrentamento das desigualdades e necessidades sociais de populações vulneráveis. A política de assistência social, apesar de estar, ainda, atrelada às pessoas em situação de pobreza, não pode e não deve ser entendida apenas como uma "política para pobres e voltada à pobreza". Por essa razão, precisa ser debatida e ter destaque quando da realização de encontros e reuniões em tempo de campanhas políticas dos governos (SPOSATI, 2009).

Toda e qualquer campanha de cunho eleitoral tem o objetivo de comunicar e divulgar as propostas e diretrizes dos candidatáveis. Para tanto, há que se utilizar de diferentes e amplas estratégias comunicativas direcionada aos eleitores para que os Planos de Governo sejam divulgados e, dessa forma, conhecidos pela maioria da população municipal.

As diferentes estratégias adotadas pelos candidatos a prefeito municipal, a fim de divulgar as propostas contidas

em seus planos de governo, também foram questionadas, considerando o seguinte tópico: “de que forma a política de assistência social foi considerada durante a campanha eleitoral, nos diferentes espaços e atividades de campanha como reuniões, comícios e programa de rádio?”. O coordenador A, alegou ter sido dada a devida importância “[...] *tanto nas reuniões, comícios, como nos programas de rádio [...] foram bem divulgadas as questões da assistência social*”. Segundo o coordenador B, as propostas direcionadas para a política de assistência social “[...] *não eram as primeiras [...] mas sempre era comentado que a área social abrange a população de mais baixa renda [...] era comentado, sim. Não vou dizer que era o item número um, mas era sempre citado*”. No município C, “[...] *eram apresentadas [...] não era assim o carro-chefe da campanha [...] a assistência social ficava não digo em segundo plano, mas não tinha um destaque que talvez devesse ter*”. Segundo o coordenador D, “[...] *toda a reunião que a gente fez, tanto na cidade como no interior, sempre eram expostas essas situações [...], e na área social não deixou de ser diferente*”.

Percebe-se, pelos depoimentos anteriores, que a política de assistência social, para alguns, ocupou um papel secundário na plataforma de campanha, quando não foi tida como prioridade e tampouco destacada durante a apresentação do Plano de Governo. Novamente, destaca-se a opinião de Siqueira (2012 p. 39), pois este autor reforça que, nas reuniões e nos encontros com a população, esse plano “[...] deve ser apresentado detalhadamente [...], permitindo que a população se aproprie e possa criticar, posicionando suas opiniões e decisões”.

A compreensão sobre a política de assistência social dos atuais prefeitos, então candidatos, se revela de diferentes formas. O prefeito A relaciona seu conhecimento com experiências em outras políticas públicas, “*participei ativamente por ter sido secretário de saúde*”. Para os prefeitos dos municípios B e D, seu conhecimento em relação à política de assistência social está relacionado à experiência na vida pública e ao fato de “conhecerem” praticamente todas as famílias do município em seu cotidiano.

*“[...] a minha formação não está [...] específica na área social [...] mas a minha experiência na vida pública [...]. São 20 anos [...]; então, a gente conhece praticamente todas as famílias [...]. O conhecimento que a gente tem hoje na questão da política de assistência social [...] é a prática, realmente, e as necessidades que o nosso Município tem [...]. A gente conhece as deficiências do nosso município, todas as famílias”.*(Prefeito B).

*“Faço parte de um município com aproximadamente 5.500 habitantes, não tem como não conhecer a política de assistência social, pois enfrentamos, no dia a dia, as dificuldades de atendermos às necessidades da população com menor poder aquisitivo e que não tem condições de ter moradia e emprego, precisamos qualificar estas pessoas”.* (Prefeito D).

Em relação ao conhecimento sobre a Política Nacional de Assistência Social, apreende-se uma visão, ainda conservadora e seletiva, do prefeito do município C, quando este afirma:

*“[...] hoje estamos dando demais e cobrando de menos esse negócio de bolsa ‘disso’, bolsa ‘daquilo’, bolsa ‘daquele outro’ [...]. A gente tinha que dar assistência para quem está doente, para pessoa especial [...] o melhor remédio hoje da assistência seria fazer um planejamento familiar”.*

Essa mesma apreensão está presente no depoimento do prefeito de um dos municípios.

*“Essa política é muito complexa. Na época, percebemos que a atenção necessária não estava ocorrendo [...] que, ao mesmo tempo, se havia criado muito “assistencialismo” [...] por parte de outras administrações, fornecendo muitos auxílios e subsídios sem acompanhamento social, não fazendo com que os beneficiários valorizassem o que era recebido por eles”.* (Prefeito E).

Identifica-se, nos depoimentos desses dois prefeitos, a vinculação da assistência social exclusivamente à pobreza, como se devesse atender apenas as pessoas com menor poder aquisitivo e que enfrentam dificuldades de moradia, de



trabalho e renda, em especial. Mesmo diante dos pressupostos legais, das normatizações e das ações realizadas, a assistência social como política pública é “[...] ainda entendida como uma política para o pobre e à pobreza. Este modo de ver e compreender é falacioso e acrítico. [...] porque, evidentemente, a assistência social como qualquer outra política social não tem resolutividade sobre o pobre ou a pobreza” (SPOSATI, 2009, p. 5).

Apesar das expectativas de mudança com a implantação do Suas, percebem-se equívocos de compreensão entre os prefeitos entrevistados. Equívocos esses, que em certa medida, podem limitar avanços no sentido de superar concepções e posturas conservadoras e de avanços democráticos e participativos na sua organização e gestão como um Sistema que requer mecanismos e instrumentos de integração com as demais políticas públicas municipais.

O processo investigativo buscou identificar, junto aos gestores e trabalhadores da política de assistência social, se o Plano de Governo que pautou a campanha eleitoral do prefeito eleito era de seu conhecimento. Segundo a gestora B *“é de meu conhecimento”*. A gestora do C disse conhecer o Plano de Governo, *“mesmo porque eu fui candidata à vereadora”*. O gestor D afirmou: *“sim, [...] mas não disponho no momento”*. A psicóloga do Cras B relatou: *“não tenho conhecimento do plano de governo”*. Outros trabalhadores entrevistados (Assistente Social do Cras A; Pedagoga do Cras C) informaram que, em alguns momentos da elaboração do referido Plano, houve a participação em discussões relacionada à política de assistência social. E, outros, informaram sobre essa mesma questão com as seguintes expressões: *“sim”* (Assistente Social do Cras D); *“não”* (Psicóloga do Cras D, Assistente Social da Gestão B, e Psicóloga do Cras B); e, *“algumas coisas, sim”* (Assistente Social do Cras E; Assistente Social do Cras A).

*“[...] algumas questões foram construídas conosco [...] com discussões feitas aqui e algumas questões não. Questões que envolveram a questão política partidária [...], mas eu tenho conhecimento do plano, sim. E várias ações a gente já conseguiu executar”*. (Assistente Social da Gestão C).

Apesar de alguns desses trabalhadores terem participado do processo de elaboração do plano municipal de governo, esse instrumento não foi mais utilizado no cotidiano de trabalho, como informou a psicóloga do Cras C: “[...] eu tive acesso ao plano. Mas, agora, se eu puxar pela memória, eu não vou saber o que estava lá, pois eu não peguei mais [...]”. Já no município C, é possível perceber que o processo de participação dos trabalhadores foi mais efetivo,

*“[...] a gente participou da construção. Ele acabou pedindo para nós o que nós achávamos como prioridades para nossa área. Então, a gente percebe, assim, que tem esse desejo. Na verdade, a gente tentou fazer o plano naquilo que nos foi pedido o que a gente tinha como sugestões profissionais. E isso eu achei interessante. Ele procurou a equipe técnica, e não um terceiro, para que a gente pudesse trabalhar dentro da nossa realidade. Então, eu percebo, assim, que a assistência social está resgatando seu espaço, principalmente agora nessa gestão”. (Assistente Social do Cras C).*

A assistente social da gestão A alegou conhecer o plano de governo que pautou a campanha do prefeito eleito e, em sua opinião, está

*“[...] caótico, pautado no assistencialismo e somente no atendimento a idosos, [...] o que já não se admite, desde a criação do Sistema Único de Assistência. Para mim, foi frustrante [...] não conseguir no município, nem no Plano de Governo, estabelecer a assistência social [...] como política pública”.*

Para a assistente social do Cras B, o plano de governo não incorporou a política de assistência social, “em nem um momento [...], até porque não se executa uma política, são ações isoladas sem planejamento”. Nesse sentido, Siqueira (2012) aponta que “[...] ganhar o pleito municipal significa ter a proposta concebida, aprovada pela maioria da população. Não deve haver distâncias entre aquilo que se propôs na campanha e o que de fato se vai realizar no governo” (SIQUEIRA, 2012, p. 73).

Desse modo, o planejamento como ferramenta para pensar e agir ao transformar as propostas do plano de governo em ações inseridas nos instrumentos de gestão municipal é capaz de integrar os diferentes planejamentos. Rezende (2006) aponta que o planejamento nos municípios compreende a integração dos diferentes instrumentos de gestão de políticas públicas, como o Plano Plurianual (PPA) no qual deve ser incluído o Plano de Governo do prefeito municipal eleito.

### **O Plano Plurianual (PPA)**

A finalidade do PPA<sup>10</sup>, na visão de Culau (2004, p. 12), está em “[...] organizar a atuação governamental em programas, inserindo na administração pública a orientação do gasto para resultados”, garantindo a integração dos instrumentos de planejamento, uma vez que

[...] integrar os processos de planejamento e orçamento visa, mais do que suprir as deficiências de cada um dos processos individualmente, a contribuir para uma nova orientação da gestão pública, dimensionando a ação do Estado em termos ótimos, que possibilite a oferta de serviços públicos de qualidade em um cenário de restrição do financiamento público. (CULAU, 2004, p. 2).

Ao iniciar o processo de planejamento e elaboração do PPA, a administração pública, nas três esferas de governo, deve retomar os compromissos firmados no Plano de Governo do prefeito eleito, possibilitando que as propostas apresentadas se transformem em projetos que nortearão as ações do governo durante o período de sua vigência. Esses instrumentos (Plano de Governo e PPA) formam um conjunto de instrumentos e princípios orientadores, capazes de organizar uma “boa administração do poder público” e, em decorrência, qualificar a gestão das políticas públicas (NETO; PEREIRA, 2008).

É no PPA que as propostas de campanha, apresentadas e registradas pelos candidatos a prefeito municipal na Justiça Eleitoral, devem ser contempladas. Na busca de identificar

10 Cabe ao PPA definir o que realizar em seu período de vigência para que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração pública, traduzindo-os em ações concretas. Sua projeção é para um prazo de quatro anos. É elaborado ao final do primeiro ano de governo – com vigência até o final do primeiro ano do governo subsequente – e deve passar por revisões contínuas, a fim de realinhar, conforme forem necessários, os programas nele inseridos (ANDRADE, 2005).

se as propostas apresentadas e contidas no plano de governo dos prefeitos municipais eleitos foram inseridas no PPA, dialogou-se com os prefeitos se durante a elaboração do Plano Plurianual foi retomado o Plano de Governo. Para o prefeito A: *“sim, foi retomado”*. No município E, o prefeito respondeu que as propostas, *“na medida do possível [...], com conhecimento das possibilidades reais”*, foram inseridas. Outra resposta posiciona que,

*“Com certeza, no PPA [...] nós detalhamos todas as necessidades através de uma audiência pública que é obrigatória [...], nós apresentamos as propostas que foram na época aprovadas pela nossa equipe de governo e, também, pela população [...]. Então, agora, na elaboração do PPA, nada mais justo do que poder incorporar o Plano de Governo”*.(Prefeito B).

O prefeito C mencionou que: *“algumas partes [...] a gente não executou ainda [...], mas foram contempladas no PPA”*. E o prefeito D disse que *“sim, após a exigência da Lei Eleitoral que faz com que os candidatos registrem seu plano de governo e cumpram com as metas elencadas tornou-se indispensável rever o Plano de Governo para elaboração de outros planos municipais”*.

Além de configurarem alicerces para o exercício de uma “boa administração do poder público”, PPA e Plano de Governo, passaram a representar não apenas uma ação do gestor público, mas sim uma representação das necessidades dos municípios. Logo, é fundamental que os gestores municipais insiram as propostas contidas no Plano de Governo do prefeito eleito aos demais planos municipais, especialmente no Plano Plurianual (PPA), como instrumento de política pública e de gestão participativa relevante para atender aos anseios da população (REZENDE, 2006).

Outro aspecto abordado com os prefeitos foi em relação à importância atribuída aos instrumentos de gestão municipal para as políticas públicas no município. O prefeito A declara que *“[...] possibilitam aos gestores tomar melhores decisões, pois englobam o todo e dão o norte dos trabalhos”*. O prefeito B enfatiza

a importância do planejamento, reforçando a necessidade dos instrumentos de gestão municipal para garantir uma boa administração.

*“Com certeza, hoje o PPA, a LDO dão a direção para que a gente possa se planejar, fazer um planejamento. Ninguém mais administra sem planejamento [...]. Esses instrumentos são muito importantes para que a gente possa planejar as ações durante os quatro anos de mandato [...]. O PPA [...] é um instrumento que garante, através de uma lei, a aplicação dos recursos e também as metas que foram construídas [...] e que está planejado dentro do PPA”.*

Nessa mesma lógica, o prefeito D reforça que os instrumentos de gestão municipal “[...] *importantíssimos para que os administradores cumpram integralmente os programas sociais, possibilitando o acesso e garantindo o atendimento a todos os que necessitam*”. O prefeito E, complementa: “[...] *fundamental para a melhoria e desenvolvimento dos trabalhos assim como os resultados que isso irá proporcionar, tanto para o município como para os usuários e munícipes*”.

Para que se cumpra efetivamente a Constituição Federal Brasileira, Paulo (2010, p; 182-183) declara que: “[...] o Plano Plurianual precisa ser incorporado ao debate político decisório [...] de forma a ser reconhecido como efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica”. Na opinião dos prefeitos eleitos, ao ser inserido o mais amplamente no debate político, o Plano Plurianual exerce papel importante no planejamento estratégico municipal e nos processos decisórios. Isso porque, ao organizar a gestão da administração pública, orienta os gestores municipais e segmentos da sociedade civil para uma tomada de decisão, coerente com os interesses e as demandas públicas (REZENDE, 2006).

A implantação do Sistema Único da Assistência Social (Suas) trouxe um novo modelo de gestão e organização relacionado ao processo técnico e político, distribuindo responsabilidades e exigindo novos instrumentos técnicos e administrativos de controle social. Além de se fundamentar

nos princípios que regem a administração pública, deve se pautar na participação e cogestão dos atores envolvidos na condução do sistema municipal (BRASIL, 2012).

Sendo os gestores municipais e os trabalhadores da política de assistência social responsáveis pela discussão e elaboração dos instrumentos de gestão municipal pertinente a essa política pública, buscou-se identificar de que forma esse processo foi desenvolvido nos municípios. No diálogo com os gestores municipais sobre a participação na construção e elaboração do PPA, obtiveram-se as seguintes repostas: a gestora B comentou que, *“do plano plurianual, eu não tenho informação”*. A gestora C disse que: *“[...] minha participação, efetivamente [...], não aconteceu”*. E, na opinião do gestor D, *“foi discutido, foi feito um levantamento nas secretarias [...], aberto à população para levantar sugestões”*.

Com base no que disseram esses gestores municipais acerca da política pública de assistência social, é possível perceber que ainda não se apropriaram desse importante instrumento de gestão municipal, o qual delinea as decisões de caráter geral, as estratégias e diretrizes. De modo a superar tal situação, é preciso que todos os atores envolvidos na execução das políticas públicas no município se atualizem quanto aos aspectos que envolvem o orçamento municipal, especialmente no que diz respeito à elaboração do Plano Plurianual.

Cabe, em especial, aos trabalhadores das políticas públicas a apropriação desses instrumentos, acompanhando prazos e criando estratégias de mobilização para atribuição de recursos para “esta ou aquela política pública”. Nesse sentido, Rezende e Guagliardi (2008, p. 190) reforçam ser o PPA,

[...] uma peça de planejamento do município e da prefeitura de médio prazo para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, para manter o patrimônio público e também para elaborar investimentos coerentes com as receitas e as despesas municipais.

Em se tratando da política pública de assistência Social na elaboração do Plano de Governo, deveria acontecer, cada

vez mais, a participação de seus trabalhadores, bem como na elaboração do Plano Plurianual. É no PPA que os trabalhadores devem dar visibilidade e garantir a execução dessa política pública, pois “[...] políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados em um espaço de tempo certo” (BUCCI, 2001, p. 13).

Durante o diálogo estabelecido com os trabalhadores, identificaram-se diferentes realidades vivenciadas. *“Em nem um momento, nós fomos chamados para participar, para discutir, para construir o Plano Plurianual”*, disse a assistente social do Cras B. Já a psicóloga do Cras A afirmou que não participou, pois *“[...] foi feito antes de eu começar a trabalhar aqui”*. Esse mesmo argumento foi usado pela assistente social da Gestão B: *“[...] não teve a minha participação, em razão que eu entrei depois de já ter sido elaborado e eu não tenho conhecimento do plano plurianual”*. A assistente social do Cras C destacou que: *“[...] no Plurianual a gente ainda está bem deficitária, praticamente não participamos [...]”*. Igualmente, para a psicóloga e assistente social do Cras D, *“não sabemos de que forma foi feita a elaboração do PPA. Mas, não teve a participação de colegas”*. E esse fato foi reforçado pela assistente social da gestão D, ao dizer que: *“Não tenho conhecimento da participação dos trabalhadores do Suas no PPA”*.

Em contraposição a essas respostas o trabalhador A participou na elaboração do PPA, por iniciativa própria, ocupando espaço quando da realização da Audiência Pública municipal – mecanismo obrigatório para apresentação e aprovação do Plano Plurianual: *“[...] No plano plurianual nós participamos de “metidas” [...], a gente acabou se intrometendo e quando foi para audiência pública [...] acabamos conseguindo garantir algumas coisas [...]”* (Assistente Social da Gestão A).

Embora reconheçam a importância do Plano Plurianual como instrumento de gestão na condução das políticas públicas, os trabalhadores da política de assistência social dos municípios pesquisados ainda “são e estão” pouco [ou nada] envolvidos no seu processo de discussão e elaboração. A assistente social do Cras A declarou que, na elaboração



do plano plurianual e de outros instrumentos da gestão municipal: “[...] eu não tive acesso. Não fui informada, não fui convidada, não fiz parte dessa organização, planejamento que é extremamente importante [...] enquanto técnicos estar à frente, por saber realmente qual é a demanda”. A respeito disso, Gaspari (2008, p. 1) reforça que

O atendimento das necessidades dos Municípios, principalmente os que buscam melhorar a qualidade de vida dos seus munícipes, deve ser planejado estrategicamente, para mais de quatro anos. Inquestionavelmente, tal estudo deve levar em conta propostas coerentes, integradas e viabilizadas por meio de políticas públicas factíveis e participativas.

Os depoimentos da grande maioria dos trabalhadores entrevistados neste estudo revelam como a participação de cada um foi frágil quando os instrumentos de gestão municipal foram elaborados, especialmente no Plano Plurianual. Desse modo, esse importante instrumento não tem alcançado a devida mobilização e participação social, tampouco tem compartilhado diferentes experiências e saberes, conforme requer a lógica do planejamento estratégico e participativo, ao tornar fundamental que diferentes atores estejam envolvidos nos processos de gestão das ações de interesse público.

### **O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS)**

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742 de 1993<sup>11</sup>, alterada e ampliada pela Lei nº 12.435 de 2011, estabelece um novo desenho institucional, com comando único, exigindo a elaboração de planos municipais como instrumentos impulsionadores de práticas interventivas (BRASIL, 2004). O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) é um importante instrumento democrático para os municípios no sentido de diagnosticar, planejar e indicar ações, que, de fato, contribuam para a efetivação da política pública de assistência social – direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 2005).

11 Altera e amplia a Loas de 1993, ao dispor sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>..

A elaboração dos planos pressupõe conhecimento da realidade, sistematização e análise de dados, realização de pesquisa ou reportar-se a elas para, a partir da realidade concreta, passar à esfera propositiva. As propostas devem ser viáveis (econômica, estrutural e politicamente); devem ser pertinentes (responder às prioridades estabelecidas, ter alcance e efetividade); devem ter visibilidade (explicitar objetivos, metas, procedimentos, recursos) e ter legitimidade (apoio/reconhecimento social dos trabalhadores que atuam na política e dos usuários). (PRATES; PRATES, 2005, p. 8).

Nesse sentido, quanto mais democrático e participativo for o processo de elaboração do PMAS, mais os processos decisórios e fiscalizatórios se consolidam no âmbito da gestão da política pública de assistência social. Sua elaboração, no entanto, deve se pautar no diagnóstico social de cada município, a fim de se visualizar os indicadores de vulnerabilidade social<sup>12</sup>, assim como envolver a participação do Conselho Municipal e do usuário da política (BRASIL, 2005).

Ao identificar como ocorreu a participação dos gestores e trabalhadores na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social junto dos municípios pesquisados, evidenciam-se diferenças entre eles. Os municípios A e B mostram uma forte participação dos seus gestores e trabalhadores: “[...] *no plano de assistência social houve bastante cooperação*” (Gestora B); “[...] *minhas colegas [...] todas elas trabalharam [...] e se envolveram [...], praticamente foram elas que participaram mais efetivamente na sua construção*” (Gestora A). O município C mostra que: “[...] *o plano foi terceirizado, mas a gente construiu no sentido dos dados de algumas coisas que a gente achava interessante. Ainda acho que não é o ideal; mas, enfim, foi dentro do possível*” (Assistente Social do Cras C); “[...] *fomos debatendo os temas que eram pertinentes [...] chamando outras áreas [...] elencando pessoas [...]. Teve participação, chamamos para discutir [...]*” (Psicóloga do Cras C). No município D, alegam que: “[...] *no PMAS, poucos profissionais do Suas participaram*” (Psicóloga do Cras D); “[...] *ficou restrito a poucos profissionais*” (Assistente Social da Gestão D).

12 De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), vulnerabilidade e risco são situações que decorrem de: 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/o 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 formal e informal; estratégias e alternativa diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

Esses registros mostram que o processo de construção e elaboração do PMAS– instrumento fundamental para planejar, construir e consolidar uma política pública democrática e efetiva – não tem ocorrido de acordo com o que prevê a NOB/Suas (BRASIL, 2005, p. 44) a qual aponta que, “[...] o Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004, na perspectiva do SUAS”.

As situações vivenciadas durante o processo de elaboração desse Plano pelos gestores e trabalhadores da política de assistência social, levam à percepção de aspectos afirmativos na participação e também que marcam algumas lacunas nesse sentido, devido à falta de compreensão de sua importância como instrumento de gestão da política e sua elaboração em “prazo apertado” e sob consultoria externa. A NOB/Suas prevê que “[...] sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo”(BRASIL, 2005, p. 44). Essa orientação foi seguida em um dos municípios pesquisados que além de aprovar o plano o Conselho Municipal de Assistência Social foi responsável, também, pela sua construção.

*“[...] o plano municipal de assistência social basicamente foi construído pelo Conselho Municipal e pela gente que está na gestão [...]. A grande vantagem é que o conselho municipal é bem atuante [...]. Pautou realmente a assistência social, os programas, os serviços e as ações que devem ser desenvolvidas, de equipe mínima de todo o aparato que o sistema único exige”. (Assistente social da Gestão A).*

A articulação do Plano Municipal de Assistência Social com outros instrumentos de planejamento para orientar a gestão pública é uma exigência do modelo de planejamento, orçamento e gestão previstos na Constituição Federal de 1988. Com o objetivo de apoiar os municípios brasileiros na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, o

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), por meio dos Cadernos Suas, estabeleceu diretrizes para sua elaboração.

Assim, o processo de elaboração dos planos de assistência social tornou-se mais complexo no âmbito da gestão pública, sendo uma exigência a articulação com o planejamento da respectiva esfera de governo. Em síntese, no Sistema Único de Assistência Social – SUAS o planejamento tem lugar central, é estratégico e inclui: planos anuais de assistência social (municipais, estaduais e do Distrito Federal), planos decenais e planos de ação. (BRASIL, 2008a, p. 16).

A Norma Operacional Básica NOB/Suas/2012 e a Resolução nº 13/2013 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) estabelecem que os Planos de Assistência Social (PAS) dos municípios deverão ser elaborados de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual (PPA) em consonância com as prioridades e metas nacionais pactuadas para o quadriênio e devem expressar a face da integração das ações sociais do Estado em todos os seus níveis (BRASIL, 2012, 2013).

### **Considerações finais**

A discussão traçada acerca dos instrumentos de planejamento e de gestão municipal, com ênfase nos Planos de Governo, Plurianual e de Assistência Social, leva ao entendimento de que as mudanças ocorridas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 conferem aos municípios, autonomia administrativa, financeira, legislativa, organizativa e política. Tudo isso, para qualificar a gestão pública municipal em seus processos participativos, democráticos e comprometidos com interesses coletivos.

No Brasil, o planejamento governamental tem sido pautado pela elaboração de leis e planos sobre os quais a administração pública se baseia para gerir as diferentes políticas públicas. Como o planejamento municipal como um

todo é considerado uma ferramenta de gestão, sua utilização facilita a identificação das ações públicas, bem como serve para avaliar os efeitos sociais delas decorrentes.

O referido planejamento implica a interação com todas as áreas da gestão pública e com as diversas políticas públicas setoriais, que consiste em formulá-las, selecionar as opções e definir objetivos, diretrizes, programas e meios adequados à realização do que se pretende alcançar. Contudo, o principal desafio relacionado aos municípios pesquisados tem sido enfrentar a falta de planejamento participativo e articulado no conjunto dos instrumentos orientadores e organizadores da gestão de políticas públicas.

Esse enfrentamento pode ser identificado na grande maioria dos depoimentos dos sujeitos entrevistados pela inexistência e/ou baixa capacidade de relação e articulação entre as propostas contidas no Plano de Governo do prefeito eleito, Plano Plurianual (PPA) e o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Ainda, pelo desconhecimento da importância desses planos, como instrumentos de planejamento e gestão pública nos municípios.

A articulação do Plano de Assistência Social com outros instrumentos de planejamento público é uma exigência do modelo de planejamento, orçamento e gestão previstos na Constituição Federal de 1988, e sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política de assistência social, em estreita relação com o Conselho Municipal, os trabalhadores do Suas e seus usuários, as entidades representadas e a sociedade civil organizada.

A maioria dos trabalhadores e gestores entrevistados afirma não ter participado, principalmente, da elaboração do Plano Plurianual, desconhecendo o que foi proposto para a política de assistência social em nível municipal. E, mais, o próprio Plano Municipal de Assistência Social é elaborado de modo terceirizado, inibindo a participação e a tomada de decisão dos munícipes e usuários, gestores e trabalhadores do Suas.

O lugar da política de assistência social na realidade estudada apresenta lacunas tanto na sua visibilidade como

política pública – direito do cidadão e dever do Estado – quanto na sua articulação com o planejamento municipal, de modo que não está decisivamente concebida e praticada nessa lógica, por parte de prefeitos e gestores e trabalhadores.

É necessário e de fundamental importância que prefeitos, gestores e trabalhadores – responsáveis [em um primeiro plano] pela gestão municipal da política de assistência social – decidam por um direcionamento administrativo e sociopolítico planejado, que redefina padrões e processos de condução, a fim de construir bases de direção participativa e democrática no acesso aos processos de gestão e na sua consolidação como política pública conectada com as demandas da população usuária, na relação com a sociedade e o poder público municipal.

## Referências

AGUILAR, Adélia Martins de. Plano – Programas – Projetos. 2012. **Dicionário de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social**: história, análise crítica e avaliação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2007. 331 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/cp040699.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp040699.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2014.

ANDRADE, Nilton de Moraes (Org.). **Planejamento governamental para municípios**: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social Intencionalidade e Instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. São Paulo: Cadernos Pólis, 2001. p. 5-15. Disponível em: <[www.comitepaz.org.br/download/Direitos%20Humanos%20e%20Políticas%20Públicas.pdf](http://www.comitepaz.org.br/download/Direitos%20Humanos%20e%20Políticas%20Públicas.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2014.

BRASIL. **CapacitaSuas** – Volume 3 (2008) Planos de Assistência Social: Diretrizes para Elaboração. Instituto de Estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 73/2013 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70316/CF88\\_EC73.pdf?sequence=12](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70316/CF88_EC73.pdf?sequence=12)>. Acesso em: 16 maio 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jan. 2013. Disponível em: <[http://www.kairos.srv.br/nob\\_suas\\_2012.pdf](http://www.kairos.srv.br/nob_suas_2012.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2014.

BRASIL. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. 1. ed. Brasília: MP, 2008b. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil\\_municipios/inicio\\_18\\_12.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/inicio_18_12.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 7 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 13, de 4 de



julho de 2013. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 22 jul. 2013, nº 139, Seção 1, pág. 66.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Saúde. **NOB/SUAS 2012**. Brasília: 12 dez. 2012. <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Saúde. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2014.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, novembro de 2004.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, dezembro de 2006.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS. Disponível em: <<file:///C:/Users/ACOLHIDA/Downloads/CNAS%202012%20-%20033%20-%2012.12.2012.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2014.

CULAU, Ariosto Antunes. **Planejamento e orçamento como instrumentos de gestão**. São Paulo: FUNDAP, 2004. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAvGestaoPublica/calendPAGP.htm>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

FIDELIS, Jussara. **Instrumentos de Planejamento e suas Contribuições na Gestão Municipal**: Estudo de caso de três municípios. 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=632](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=632)>. Acesso em: 5 mar. 2014.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. Monitoramento, avaliação e indicadores sociais em interface com o SUAS. In: **Capacitação**

**sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre. EDIPUCRS, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2010.. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=421600>. Acesso em 11 de agosto de 2014.

NETO, Flávia Curi; PEREIRA, Keli Silva. **Planejamento Estratégico para Municípios**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, agosto 2008. Disponível em: <[http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CIPAD\\_NetoFlavia.pdf](http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CIPAD_NetoFlavia.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2014.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, JanannJoslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000600015&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000600015&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 7 jul. 2014.

PAIM, Jairnilson Silva. Planejamento em saúde para não especialistas. In: CAMPOS, Gastão Wagner. **Tratado de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro: Hucitec; Fiocruz, 2006. p. 767-782.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/44/42>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

PRATES, Angela Maria Moura Costa. **Os impasses para a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava – PR**. 2011. 247 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2011. Disponível em: <[http://bicen-tede.uepg.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=635](http://bicen-tede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=635)>. Acesso em: 20 mar. 2014

PRATES, Jane Cruz, PRATES, Flávio Cruz. A contribuição da Pesquisa para o desenvolvimento de políticas sociais pelo poder local. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 4, ano IV, p. 1-18, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/1005/785>>. Acesso em: 20 set. 2014

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município

paranaense. **Rev. FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/fae\\_v9\\_n2/08\\_Denis\\_Rezende.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/fae_v9_n2/08_Denis_Rezende.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2014.

REZENDE, Denis Alcides; GUAGLIARDI, José Augusto. Planejamentos municipais, Gestão de Prefeituras e Tecnologia da Informação: Estudos de Casos em Pequenos Municípios Paranaenses. In: **Revista de Ciências da Administração**, v.10, n.22, p.186-211, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4000516.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014. Acesso em: 21 jul. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SIQUEIRA, Carlos. **Pensando e Organizando a Campanha Eleitoral**. Fundação João Mangabeira Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.psb40.org.br/anexos/livro\\_pensando\\_organ.pdf](http://www.psb40.org.br/anexos/livro_pensando_organ.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SPOSATI, Aldaíza. Horizontes da e Para a Política de Assistência Social no Brasil de 2009: elementos para discussão. In: BIASOTO JÚNIOR, Geraldo; PALMA E SILVA, Luiz Antônio de (Org.). **Políticas Públicas em Questão**. 1. ed. São Paulo: Edições Fundap, 2011. p. 1-253. (Série Debates Fundap).

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA (TRE/SC). Divulgação de Registro de Candidaturas 2012. **DivulgaCand**. Disponível em: <<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/abrirTelaPesquisaCandidatosPorUF.action?siglaUFSelecionada=SC>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.** [online], n.110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a05n110.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

**Submetido em:** 03/03/2016

**Aprovado em:** 26/08/2016

## MUNICIPAL MANAGEMENT INSTRUMENTS: A DISCUSSION OF THE RELATIONSHIP ABOUT GOVERNAMENT PLANS, MULTI-YEARS AND SOCIAL ASSISTENCE

### Abstract

This article presents a discussion about the Government Plans, Multi-year and Social Assistance as a means to trigger the activities of the municipal management actions with participation processes and capacities to the public policy field. Brazilian municipalities are being challenged by the economic issue and it involves, moreover, social, cultural, political and management. To face these challenges, it is necessary one municipal planning, requiring the public administrations competence and effectiveness by their managers that should be updated and act through instruments of planning. In order to recognize the relationship established among these plans were surveyed five cities of the small-sized in a micro-pole region in the west of Santa Catarina. The statements obtained from the interviewed people (electoral campaign managers, elected mayors, managers and employees of social assistance policy), express the relationship among these three plans with the municipal management instruments in each of the surveyed municipalities. It is identified in most of the statements of interviewed people the absence or low capacity of relationship and coordination about the proposals remained of the management elected mayor about Plan Multi-year Plan (PPA) and the Municipal Plan for Social Assistance (PMAS). Still, there is lack of importance of these plans, as planning instruments to the governance in municipalities. The social assistance policy actually studied is deficient both in its visibility so well as a public policy and in its cooperation with the municipal planning. So that is not decisively conceived and practiced this logic for the mayors and managers and employees. It is so necessary and fundamentally important that mayors, managers and employees, responsible people [in the first plan] by the municipal management of social assistance policy, they decide by an administrative direction and planned socio-political, redefining standards and conduct processes in order to build bases in a participatory and democratic direction in access to management processes.

**Keywords:** Municipalities Management. Management Instruments. Plans. Municipalities. Social Assistance.