



FRANCISCA ERICA ARAGÃO CRUZ

**A EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NA
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO MUNICÍPIO
DE CAUCAIA-CE**

REDENÇÃO, 2016

FRANCISCA ERICA ARAGÃO CRUZ

**A EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NA
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO MUNICÍPIO
DE CAUCAIA-CE**

Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Gestão Pública Municipal
– modalidade à distância, da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia Afro-
Brasileira-UNILAB
Orientadora: Prof^a Dra. Marcia Zabdiele
Moreira.

REDENÇÃO, 2016

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira

Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

C96e Cruz, Francisca Erica Aragão.

A efetividade do Planejamento Estratégico Situacional na política de Assistência Social: um estudo de caso na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de Caucaia-CE. / Francisca Erica Aragão Cruz. – Redenção, 2016.

55 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Zabdiele Moreira.

Inclui Figuras e referências

1. .Planejamento estratégico. I. Título

CDD 658.4012

A minha mãe Ana e meu companheiro Erick.

AGRADECIMENTOS

A Deus que tudo criou.

A minha mãe, Ana, e irmãs Ellen, Emily e Evily, pelo apoio, paciência e amor incondicional.

Ao Erick, companheiro de todas as horas.

Aos amigos, pela oportunidade de aprender diariamente a difícil tarefa da convivência.

RESUMO

O planejamento é uma prática identificada e reconhecida como necessária tanto para o setor privado como para o público. Avaliar qual a importância e qual o nível de aplicação do planejamento estratégico situacional para efetividade das ações governamentais dentro da Política de Assistência Social, no município de Caucaia, no estado do Ceará. Trata-se de pesquisa qualitativa sobre a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional. Realizou-se pesquisa bibliográfica, documental e descritiva, cuja coleta de dados aconteceu através de entrevistas semi-estruturadas informais por conveniência, aplicadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Constatou-se que é essencial neste modelo o caráter contínuo do ato de planejar, onde todos os momentos são sempre repensados, por todos os atores envolvidos, o que diminui a mudança de foco e conseqüentemente aumenta a possibilidade de alcançar os resultados. Conclui-se que o planejamento estratégico situacional pode proporcionar efetividade da Política de Assistência Social em Caucaia e vai além, é necessária para garantir essas mudanças necessárias.

PALAVRAS-CHAVES: Planejamento Estratégico Situacional, Política de Assistência Social, Gestão.

RÉSUMÉ

La planification c'est une pratique identifiée et reconnue comme nécessaire autant pour le secteur privé que pour le secteur public. Évaluer l'importance et le niveau d'application de la Planification Stratégique de Situation pour l'efficacité des actions du gouvernement dans la Politique des Services Sociaux de la ville de Caucaia, située dans l'état du Ceará. Il s'agit d'une recherche qualitative sur l'application de la Planification Stratégique de Situation. Une recherche bibliographique, documentaire et descriptive a été effectuée, et la collecte des données a été réalisée par la méthode des entrevues semi-structurées informelles par commodité appliquées dans le Secrétariat Municipal du Développement Social. Il a été constaté que c'est essentiel pour ce modèle la continuité de l'action de planifier dans laquelle tous les moments sont toujours repensés par tous les acteurs impliqués. Ça fait réduire la possibilité de perte de vue de l'objectif et par conséquent augmente la possibilité d'atteindre les résultats attendus. Il est conclu que la Planification Stratégique de Situation peut aider à atteindre l'efficacité de la Politique des Services Sociaux dans la ville de Caucaia. Ça veut dire qu'elle est nécessaire comme garantie des changements nécessaires.

MOTS-CLÉS: Planification Stratégique de Situation, Politique des Services Sociaux, Gestion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Balanço de governabilidade.....	12
Figura 2: Descrição do problema.....	16
Figura 3: Exemplo de fluxograma situacional.....	17
Figura 4: Exemplo de árvore de problema, contendo apenas nós críticos.....	18
Figura 5: Matriz de motivações.....	20
Figura 6: Matriz de recursos necessários.....	20
Figura 7: Matriz de controle de recursos.....	21
Figura 8: Balanço de viabilidade das operações.....	21
Figura 9: Balanço das operações.....	21
Figura 10: Triângulo de Ferro da Teoria Macroorganizacional.....	25

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. CONHECENDO O MÉTODO PES.....	10
2.1. Conceito de planejamento.....	10
2.2. O Ator principal.....	11
2.3. Governabilidade.....	12
2.4. Identificando o problema.....	13
2.5. A situação no método PES.....	14
2.6. O operacional: os quatro momentos do PES.....	15
2.6.1. O momento explicativo.....	15
2.6.2. O momento normativo.....	18
2.6.3. O momento estratégico.....	19
2.6.4. O momento tático-operacional.....	23
2.6.4.1. Análise macroorganizacional.....	30
2.6.4.2. As estratégias de mudanças organizacionais.....	31
2.6.4.2.1. Sistema de direção estratégico	31
2.6.4.2.2. Sistema de petição e prestação de contas.....	32
2.6.4.2.3. Sistema de gerência por operações.....	33
3. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	27
4. METODOLOGIA.....	31
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS - ESTUDO DE CASO	33
5.1. A Secretaria de Assistência Social do Município de Caucaia/CE.....	3
5.2. Da utilização de ferramenta de planejamento na PNAS e na SDS.....	34
5.3. O Ator principal ou ator-eixo no caso analisado.....	5
5.4. Análise de governabilidade.....	35
5.5. Do momento explicativo - a identificação dos problemas.....	36

5.6. Do momento normativo.....	37
5.7. Do Momento estratégico.....	38
5.8. Do Momento tático-operacional.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca contribuir para formação de conhecimentos acadêmicos acerca da gestão das Políticas Públicas especificamente à de Assistência Social, através do estudo da ferramenta de Planejamento Estratégico Situacional (PES), partindo da necessidade de mudança do Estado Herdado¹ para o Estado Necessário².

Através desta pesquisa será possível verificar a efetividade desta ferramenta no sistema único em Caucaia - CE, levando em consideração as especificidades de cada serviço socioassistencial e o perfil dos usuários.

Inicialmente será detalhado o problema a ser resolvido e os objetivos a serem alcançados, posteriormente segue um detalhamento do que é o método PES e como ele pode proporcionar mudanças no setor público.

Junto a essas informações segue a descrição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os desafios a serem enfrentados.

O planejamento é uma prática identificada e reconhecida como necessária tanto para o setor privado como para o público. Neste, temos como referência para a organização administrativa atual a Constituição Brasileira de 1988 que introduziu mudanças no processo de elaboração do orçamento, através de três peças de planejamento: o Plano Plurianual (PPA)³, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁴ e Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵, e

¹ Onde o planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador (no período militar) ou foi praticamente “desativado” (no período do neoliberalismo) por não está preparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa hoje lhe coloca. (Dagnino, 2012, p.25).

² Estado capaz não apenas de atender àquelas demandas, mas de fazer emergir as demandas da maioria da população hoje marginalizadas. (Dagnino, 2012, p.25).

³ O PPA é uma lei elaborada para o período de quatro anos, correspondendo a uma gestão e sua vigência vai do segundo ano do mandato atual até o final do primeiro ano do mandato subsequente. É um instrumento para planejamento de médio prazo e tem o propósito de garantir a continuidade das ações, mesmo por meio dos mandatos. (SALLES, 2010, p. 84).

⁴ A LDO é de periodicidade anual, [...]. Seu objetivo é orientar a forma e o conteúdo da LOA de cada exercício indicando as prioridades a serem observadas em sua elaboração. [...] deve estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e dos objetivos contemplados no PPA. (SALLES, 2010, p. 84, 85).

delegou aos municípios a competência sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, regulamentada mais tarde, através da Lei que estabelece o Estatuto da Cidade⁶.

Este Estatuto estabelece como diretriz a gestão democrática por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Alem desses instrumentos foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal para o aperfeiçoamento da sistemática de planejamento presente na norma constitucional, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal.

Apesar de todas essas ferramentas definidas em leis a maioria dos municípios no Brasil ainda não consegue garantir continuidade aos programas, projetos, serviços e benefícios, ou executam, na maioria dos casos, com má qualidade, prejudicando o atendimento às demandas da população.

Os gestores das políticas públicas apontam como grande dificuldade a baixa arrecadação e conseqüentemente a falta de recursos para o financiamento. Porém, ao analisar aprofundadamente, se vê como os repasses dos Governos Federal e Estaduais têm sido cada vez maiores.

Quando se trata das Políticas de Assistência Social a situação não é diferente. Muitas vezes os gestores não estão capacitados para exercer os cargos a que foram confiados, ou estão preocupados com questões políticas, deixando de lado o foco na administração pública.

Com o objetivo de mudar essa realidade o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Estados e órgãos de fiscalização, como Tribunais de Contas, tem investido na sensibilização dos gestores municipais para a importância do planejamento a curto, médio e longo prazo, através de capacitações.

⁵ A LOA contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte. (SALLES, 2010, p. 85)

⁶ Art. 1º, Parágrafo Único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Nesse sentido, há um paradoxo estrutural na gestão das políticas públicas: os aumentos dos recursos municipais não traduzem em melhoria da qualidade dos serviços ofertados. O entrave ocorre no processo de planejamento, monitoramento e avaliação da gestão pública.

Com base nessa realidade, como se percebe a necessidade de verificar se o planejamento estratégico situacional pode proporcionar efetividade da política de assistência social em Caucaia?

OBJETIVO GERAL

Avaliar qual a importância e qual o nível de aplicação do planejamento estratégico situacional para efetividade das ações governamentais dentro da Política de Assistência Social, no município de Caucaia, no estado do Ceará.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1 - Verificar a aplicabilidade do planejamento estratégico situacional na Política de Assistência Social no âmbito municipal;

2 - Identificar em quais aspectos o planejamento estratégico situacional pode proporcionar continuidade e melhoria na qualidade dos serviços ofertados aos usuários da Política de Assistência Social no âmbito municipal;

Levando em consideração que, apesar do uso das ferramentas de planejamento estabelecidas em leis, percebe-se a dificuldade que os gestores enfrentam na gestão dos recursos públicos. Grande parte desses problemas poderia ser resolvida com a sensibilização de gestores e demais servidores sobre a importância de planejar, e sobre o uso da ferramenta de planejamento estratégico situacional.

É importante demonstrar a aplicabilidade desta ferramenta nas secretarias que desenvolvem a Política de Assistência Social, no âmbito municipal, levando em consideração que se trata de uma política que sempre foi dada a experiências particulares associadas à caridade e às benesses, resultando na resistência a mudanças nas práticas de trabalho e na forma como a sociedade compreende seus direitos sociais.

Outro ponto de grande importância é a introdução da participação da sociedade no processo de planejamento. Apesar das exigências em lei, os gestores ainda não compreenderam de que forma este processo pode se dar dentro do planejamento das ações estratégicas, garantindo a escolha das soluções mais adequadas para os problemas mais urgentes, do ponto de vista da população.

Um desafio ainda maior a ser superado seria a compreensão da necessidade de planejar os orçamentos a longo prazo, aliado ao uso prioritário e aos recursos disponíveis, tornando a gestão destes mais eficiente.

O planejamento traz a possibilidade de maior controle sobre os mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir a execução das ações prioritárias e a continuidade de programas e projetos, melhorando a qualidade dos serviços disponibilizados aos usuários no âmbito municipal.

A pesquisa a seguir foi realizada por meio da análise de documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Caucaia e através de entrevistas semi-estruturadas com o gestor.

Os dados coletados foram analisados levando em consideração a sequência da descrição dos momentos do método PES, traçando uma relação destes com o planejamento realizado pela secretaria, bem como com a legislação relacionadas à Política de Assistência Social, no intuito de evitar desencontros ao sugerir o método PES.

2 CONHECENDO O MÉTODO PES

Para melhor compreensão do método em estudo, se faz necessário uma descrição detalhada desta ferramenta e seus aspectos, para posterior estudo do caso.

2.1 Conceito de planejamento

De acordo com Dagnino (2012, p. 83) o Planejamento Estratégico Situacional (PES) surgiu na década de 1970, como resultado da busca de uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo científica e política para o trabalho cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo.

Dagnino (2012, p.83) explica ainda que este método foi desenvolvido por Calos Matus, ex-ministro de Planejamento do Chile, no governo de Allende, presidente assassinado quando da tomada do poder por um golpe militar. Devido ao golpe Matus esteve preso e foi neste período que ele se dedicou a questionar os métodos e enfoques do planejamento normativo ou tradicional na América Latina.

Para melhor compreender o (PES), Misoczky (2011) faz uma comparação com o Planejamento Normativo Tradicional (PNT). Onde o método PNT está baseado em planejamento econômico, as considerações teóricas e técnicas se impõem sobre as sociais e políticas. E afirma:

Planejar seria, então, uma tarefa especializada reservada àqueles que dominam técnicas quantitativas e definem medidas de intervenção de modo supostamente imparcial e objetivo. Baseia-se em um diagnóstico feito por um sujeito que está fora ou sobre a realidade planejada. (Misoczky, 2011, p. 20).

Neste modelo não existe a possibilidade de outros sujeitos no ato de planejar, tornando a realidade uma busca pela verdade científica, onde o objeto segue leis e regras específicas.

No PES Misoczky (2011) afirma que o sujeito está inserido na realidade juntamente com outros atores que também participam ativamente do planejamento, onde os diagnósticos são explicações situacionais. E completa:

Como cada um explica a realidade a partir de sua própria situação, processos coletivos e participativos de planejamento aumentam a potência no sentido de que múltiplas explicações situadas serão mais abrangentes que uma única explicação. Além disso, o esforço por compreender a posição dos outros, daqueles que podem ser aliados ou adversários, é indispensável para a construção da estratégia. (MISOCZKY, 2011, p. 21).

Artmann (2000, p. 3) descreve que “o PES é um método de planejamento por problemas e trata, principalmente, dos problemas mal estruturados e complexos, para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida como no caso daqueles bem estruturados”.

Já Azevedo (1992) afirma que o planejamento para Matus depende de uma articulação com o governo, que não é apenas o Estado, mas o responsável por comandar um processo.

Embora tenha surgido para aplicação no âmbito mais geral do planejamento socioeconômico, Artmann defende a sua aplicação em nível local, com o seguinte enfoque:

(...) reconhecimento da complexidade, da fragmentação e da incerteza que caracterizam os processos sociais, que se assemelham a um sistema de final aberto e probabilístico, onde os problemas se apresentam, em sua maioria, não estruturados e o poder se encontra compartilhado, ou seja, nenhum ator detém o controle total das variáveis que estão envolvidas na situação. (ARTMANN, 2000, p. 2)

Levando em consideração a especificidades da administração pública, sobretudo da América Latina, a um resgate do planejamento com a finalidade de torná-lo flexível e eficaz.

Artmann destaca que:

(...) embora se possa partir de um campo ou setor específico, os problemas são sempre abordados em suas múltiplas dimensões - política, econômica, social, cultural, etc. e em sua multissetorialidade, pois suas causas não se limitam ao interior de um setor ou área específicos e sua solução depende, muitas vezes, de recursos extra-setoriais e da interação dos diversos atores envolvidos na situação. (ARTMANN, 2000, p. 3)

O planejamento neste método está vinculado à ação e aos resultados. É um cálculo que precede e preside a ação, com ênfase no momento tático-operacional, onde a avaliação e atualização do plano são constantes.

2.2 O Ator principal

Para compreender o método é necessário identificar o ator principal ou ator-eixo que será responsável por definir e enfrentar um problema. Este deve ter base organizativa, um projeto definido e controle sobre variáveis importantes para a situação, sendo responsável por assinar o plano. Vale resaltar que neste caso a instituição não deve ser considerada como ator principal. É possível considerar a existência de um autor do plano, mas este não será necessariamente o ator.

2.3 Governabilidade

O controle que o ator principal tem sobre os recursos chama-se governabilidade, que é a capacidade de controlar os recursos necessários para execução de jogadas. Existe a possibilidade de recorrer a outro ator, fazer demandas, porém, caso este seja da oposição, não irá aderir aos projetos propostos, restando ao ator principal denunciá-lo.

Para compreensão deste conceito Dagnino (2012) utiliza uma ferramenta chamada de “triângulo do governo”, que é formado por três variáveis independentes, cada uma em um vértice do triângulo. A capacidade de governar está representada pelo controle da área que abrange a figura 1.

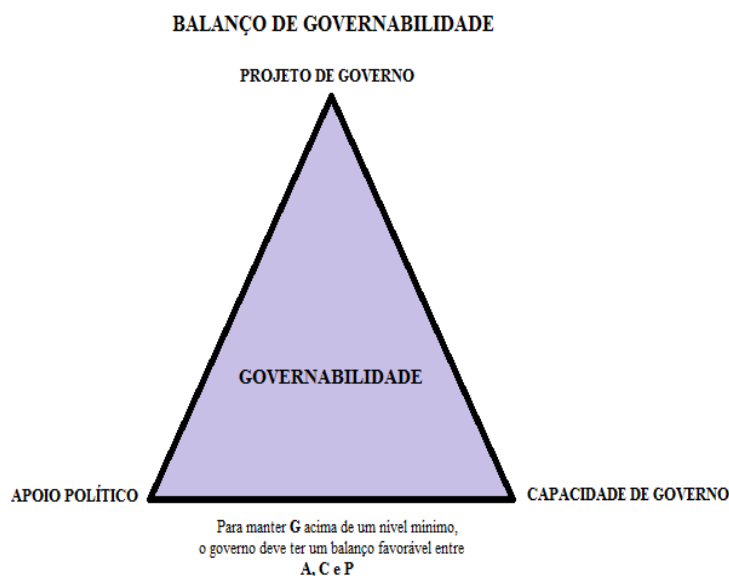


Figura 1: Balanço de governabilidade
Fonte: Dagnino (2012, p. 103).

O projeto de governo presente na figura representa o conjunto de objetivos de um grupo político, que governa ou pretende governar. A capacidade de representar a população ou parte dela através desse projeto é o que garante o apoio político, no início de um mandato ele está alto e tende a diminuir.

Um projeto que tem a finalidade de provocar transformações enfrentará muita resistência, conseqüentemente exigirá mais governabilidade, sendo então o grau de governabilidade inversamente proporcional ao projeto de governo.

A situação em que está inserido o projeto é afetada diretamente pelas relações de forças que apoiam ou resistem as mudanças. O apoio da população ao projeto escolhido define a capacidade de executar neste cenário, este é o apoio político. A governabilidade também é inversamente proporcional ao apoio político.

O governo e sua equipe devem ter controle dos aspectos que influenciam a implementação do projeto, pois através dos resultados e mudanças pode ampliar sua governabilidade. Esse controle é a capacidade de governo ou governança que também é diretamente proporcional a governabilidade.

Mas a análise deve informar, também, para cada projeto ou proposta de governo, qual a capacidade de governar da equipe dirigente, sua experiência de gestão, seus métodos de trabalho, sua organização interna, suas habilidades pessoais, seu controle de meios para empreender o projeto, e seu controle de recursos (tempo, conhecimento, financeiros, pessoal capacitado, capacidade para formar opinião, para gerenciar ou para coordenar processos de trabalho, para gerar legislação ou regulamentações, comunicação, mobilização de apoio). (DAGNINO, 2012, p.104)

Como podemos observar, deve existir um equilíbrio entre as variáveis que garantem a governabilidade, todas devem ser trabalhadas, independente do perfil do gestor.

De acordo com Iida (1993, p. 117), no método PES, a governabilidade também define o espaço do problema, dividido em três zonas:

- ZONA I - Espaço de governabilidade : É o espaço onde se situa as regras, acumulações e fluxos sobre os quais o ator do problema tem governabilidade.
- ZONA II - Espaço fora de governabilidade: É o espaço onde se situa as regras, acumulações e fluxos fora de governabilidade do ator, mas que fazem parte do problema.
- ZONA III - Espaço fora do jogo: São as regras, acumulações e fluxos fora do jogo, mas que podem influencia-lo.

Esta mapeamento é essencial para compreensão do espaço de atuação do ator e da necessidade de articulação política ou até mesmo da extensão dessa articulação para proporcionar resultados efetivos sobre a situação.

2.4 Identificando o problema

O problema a ser enfrentado, para Artmann (2000, p. 4), deve ser “uma realidade insatisfatória superável que permite um intercâmbio favorável com outra realidade”, ou seja, a intervenção produz uma mudança positiva no problema, mas nunca uma solução definitiva.

Misoczky (2011, p. 24) afirma que o problema “é a declaração, a formalização, por um ou mais atores sociais, de uma discrepância entre a realidade e uma norma de referência que ele aceita ou cria”.

Neste método os problemas estão divididos em: bem estruturados, onde as soluções podem ser normatizadas e são invariáveis ou previamente conhecidos, tendo uma relação com leis e regras claras; quase-estruturados e mal-estruturados, que são situações probabilísticas de incerteza, onde nem todas as variáveis são identificadas.

Os dois últimos tipos tem por características a necessidade de abordagem multissetorial, está inserido em um contexto maior onde existem circunstâncias não controladas, não são isoláveis, pois a solução de um problema pode provocar ou interferir na solução de outro problema, envolve vários atores com divergências de leituras e propostas, o enfrentamento deve ser julgamento estratégico, através de uma reflexão, suas dimensões são mais sócio-políticas que técnicas.

Existe ainda a classificação em finais, que tem como referência a missão da instituição, ou intermediários, onde seu enfrentamento é necessário para a qualidade do produto final e viabiliza a missão da instituição.

Os problemas são classificados ainda em atuais e potenciais. No primeiro são os que acontecem no presente. Os potenciais são a identificação de processos que podem resultar em problemas no futuro. Neste caso a identificação desses é a possibilidade de evitar desgastes políticos e econômicos.

2.5 A situação no método PES

O conceito de situação no método PES não pode ser explicado a partir de uma visão objetiva e única, por um sujeito que está de fora desta realidade. É condição para análise situacional dos problemas que o ator esteja dentro da situação. Explica Artmann:

A situação, enquanto um recorte problemático feito em função de um projeto de ação, está constituída pelo ator-eixo da explicação situacional, por outros autores, pelas suas ações e pelas estruturas econômicas, políticas, ideológicas e culturais que condicionam os atores e suas ações. (ARTMANN, 2000, p. 6)

Para Misoczky (2011, p. 26) no PES, os recursos, que não estão restritos ao campo das Ciências Econômicas, são escassos na produção de fatores sociais, que agrupados em quatro tipos: poder político, recursos econômicos, recursos cognitivos e recursos organizacionais.

[...] a viabilidade estratégica de um plano ou operação pode ser verificada a partir de um cálculo tecnopolítico dessas quatro dimensões, bem como pode ser construída a partir da utilização inteligente e coerente dos recursos controlados frente aos recursos exigidos para a produção de uma jogada. (Misoczky, 2011, p. 26)

Artmann (2000, p.7) cita Matus e chama a atenção para o fato de que “é preciso muito poder ou uma grande acumulação para se mudara as regras sociais que são desiguais, favorecendo mais alguns atores em detrimento de outros”.

2.6 O operacional: os quatro momentos do PES

O enfoque operacional do planejamento situacional-estratégico de Matus está no conhecimento dos quatro momentos do PES, que possuem suas ferramentas metodológicas específicas, que podem ser retomadas nos demais: o momento explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional.

Artmann (2000, p.8) esclarece a utilização do termo momento como sendo um conceito formulado para superar as ideia de “etapas”, que remete a um processo rígido, o que trás para o planejamento uma visão dinâmica, com a interação de suas fases e constantes retomadas dos mesmos.

2.6.1 O momento explicativo

No momento explicativo ou do diagnóstico, é aquele onde os atores apontam os fatos problemáticos, são feitos os levantamentos de oportunidades e problemas a serem enfrentados, explicando a origem e as causas destes. É uma descrição da realidade sobre a qual se quer atuar e mudar. São feita a “seleção e análise dos problemas considerados relevantes para o ator social e sobre os quais este pretende intervir” (Artmann, 2000, p. 8).

Uribe Riveira (1995, p. 175) afirma que esta explicação desses fatos deve ser feita tomando como orientação a teoria da produção social, descrevendo as regras de produção social características e as capacidades de poder que os fundamentam.

A operacionalização do planejamento situacional é realizada através da construção de uma rede de relações causais que provocam os fatos nos três níveis de produção social, chamada de fluxograma-situacional, que “é um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre uma determinada situação-problema”. (Dagnino, 2012, p. 118).

Para construção desse fluxograma uma primeira listagem de problemas deve ser elaborada por um grupo de pessoas/atores, através de técnicas como “tempestade de ideias”. Os problemas listados devem ser agrupados de acordo com a afinidade, para então ser selecionados levando em consideração o grau de importância, se são factíveis e viáveis.

Após a seleção devem ser definidos os Vetores de Descrição do Problema (VDP), são descritores, quantitativos e qualitativos, expressando, em frases curtas, o problema sem confundi-lo com outros ou com suas próprias causas e consequências, não tem a finalidade de explicar o problema, mas expressar através de sintomas. Esta descrição deverá ser utilizada para avaliação dos impactos do plano.

Para testar se os descritores estão corretos e são suficientes será necessário testá-los utilizando a pergunta: “eliminadas as cargas negativas expressas pelos descritores, fica eliminado o problema?”. A resposta afirmativa confirma que o problema foi bem descrito.

Um primeiro quadro com os dados já definidos pode ser construído para facilitar o processo:

PROBLEMA 1 (NOME)	
ATOR: (NOME)	
DESCRITORES	FONTE DE VERIFICAÇÃO
DESCRITOR 1	FONTE DESCRITOR 1
DESCRITOR 2	FONTE DESCRITOR 2

Figura 2: Descrição do problema
Fonte: Elaborado pelo autor

Para cada descritor deve-se elaborar um conjunto de argumentos descritos em frases curtas e precisas, que serão as causas, que devem ser classificados em fluxos e distribuídos nas zonas de governabilidade I, II, III.

Assim, para que a explicação seja coerente é necessário sistematizar as relações que as causas têm entre si e com o problema. Graficamente isso é possível ligando o descritor às causas imediatas do problema, essas às suas próprias causas e assim sucessivamente, até o ponto em que o problema seja considerado como suficientemente explicado e se tenha construído uma rede de causas. (Misoczky, 2011, p. 53).

Com os problemas descritos é possível elaborar o fluxograma explicativo/situacional que condensa todas as informações levantadas sobre o problema. Aqui as análises serão feitas tendo como base as causas, através da utilização de dois tipos de classificação: tipo de causa (que podem ser fluxos, acumulações e regras) e grau de controle do ator ou espaço de governabilidade.

Os fluxos são definidos como as causas imediatas do VDP (jogadas, ações, realizações etc., diretamente relacionadas aos descritores do problema), as acumulações são as diferentes capacidades ou incapacidades que produzem os fluxos (poder, influência política, condição financeira, capacidade e incapacidade de produção etc.) e as regras são o que vai dar legitimidade às causas e às acumulações no jogo social (regulamentos, leis, estímulos, proibições etc.) (Rieg, 2002, p. 166).

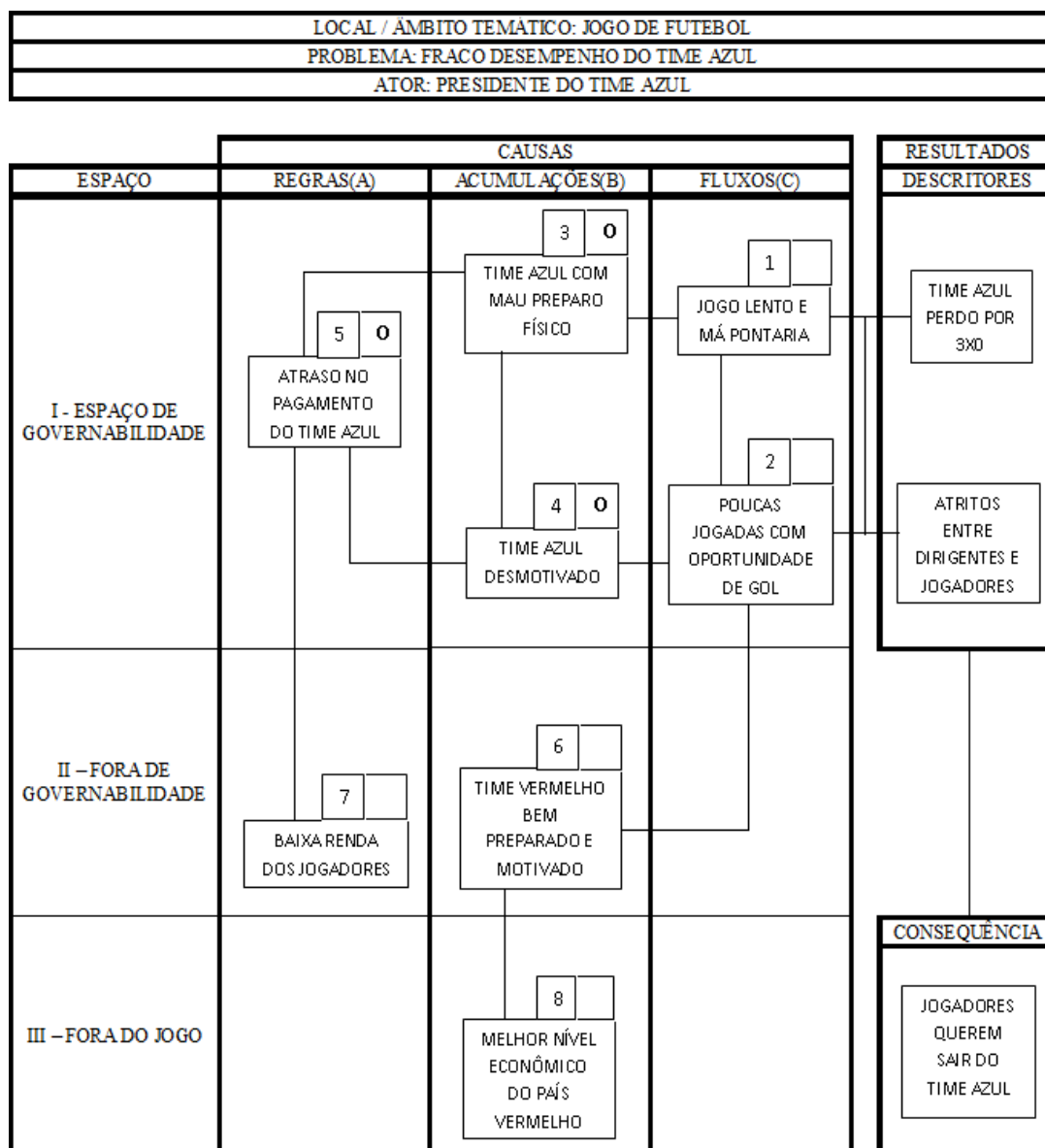


Figura 3: Exemplo de fluxograma situacional. O sinal 0 indica nó crítico.
Fonte: Iida, 1993, p. 120.

É importante que o espaço de governabilidade seja claramente definido, ou seja, identificar se as causas encontradas estão sob o controle do ator e consequentemente se o problema também está podendo ser considerado como critério de seleção.

Estes espaços destinados a identificar o grau de governabilidade são definidos em: sob o controle do planejador, fora do controle do planejador e fora do jogo.

Rieg (2002, p. 167) pós a construção do fluxograma deve-se identificar os nós críticos que são as causas onde o ator tem condições de atuar com eficácia e tem influencia

direta. Para escolha dos nós críticos deve-se observar em cada nó se existe a possibilidade de atuação prática, direta e com efetividade sobre a causa, sem que seja necessária a atuação sobre outras, ter alto impacto sobre o problema caso seja desatado e deve ser uma oportunidade de ação política resultando em uma relação custo-benefício favorável.

Os nós selecionados devem ser agrupados em uma árvore de problemas, que é uma versão simplificada do fluxograma, contendo apenas os nós críticos e os descritores, nestes é que devem ser concentradas as ações de gestão.

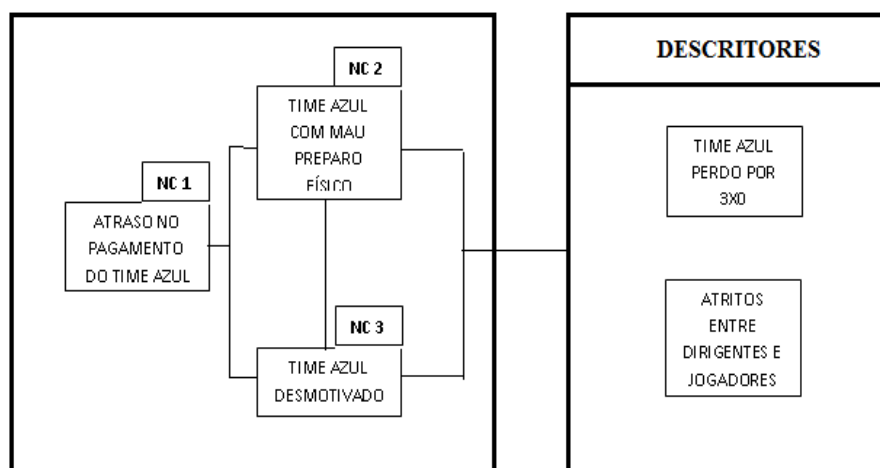


Figura 4: Exemplo de árvore de problema, contendo apenas nós críticos.
Fonte: Iida, 1993, p. 121.

Os nós críticos selecionados devem ser descritos, analisados e relacionados com os atores que controlam as variáveis destes, para verificação de governabilidade. O envolvimento do maior número de atores possíveis é importante para uma intervenção integrada.

2.6.2 O momento normativo

No momento normativo são definidas as ações que viabilizaram as mudanças necessárias para modificação da situação, através de um plano de operações que deve

solucionar os nós críticos, identificada uma solução para cada um. É também, o momento de desenhar a situação objeto ou situação futura desejada. Na construção deste cenário desejado é importante considerar as surpresas e contingências que podem surgir.

Os descritores passam a ser indicadores de resultados, cada um representará um resultado esperado pelo plano como um todo e os resultados intermediários ao vetor de descrição dos nós críticos, temos então um vetor de resultados – VDR.

Cada nó deverá ter uma ou mais operações definidas e enunciadas através de verbos que expressa ações concretas. Cada operação será detalhada em ações, tendo como referencia seu nó crítico, deve também ter seus produtos e resultados determinados, os responsáveis pelas ações, os recursos e o tempo definidos.

Artmann (2000, p. 14) sugere a construção da análise de cenário, simplificada, para descrição das possibilidades futuras, que deve ter: listar as variáveis que poderá interferir positivamente ou negativamente na realização das operações e ações do plano, o comportamento futuro de cada variável deverá ser verificado através das possibilidades de resultados otimistas, central e pessimista; construir três cenários possíveis através da combinação de possibilidades de comportamento das variáveis; identificar o cenário provável.

No plano de ação ficarão relacionados os problemas que serão resolvidos pela intervenção direta do ator principal, que é o seu cenário de governabilidade. Os problemas onde as operações não estão no controle do ator devem constituir um plano de demandas, pois estão fora da sua governabilidade.

2.6.3 O momento estratégico

Um cálculo mais profundo, através da simulação, será necessário para análise de viabilidade do plano, em várias dimensões: política, cognitiva, econômica, organizativa.

Como nem sempre as operações são viáveis, pois alguns atores podem fazer oposição ou ainda ficar indiferentes, será necessário traçar estratégias, sejam para operações que exigem cooperação ou para as de oposição e confronto, levando em consideração os recursos que podem ser mobilizados.

A análise de viabilidade parte da verificação dos níveis de motivação dos atores, que registra o interesse que os atores tem em relação às operações e o valor atribuído a estas; e do grau de controle dos recursos, tanto dos atores que apoiam, como dos que rejeitam.

Iida explica que a análise das motivações de cada ator, envolvido nas operações, pode ser mapeada através de uma **matriz de motivações**, onde será indicado o apoio ou a favor com o sinal positivo (+) e as oposições ou contra com o sinal negativo (-).

ATORES	OPERAÇÕES				
	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5
A1	+	+	+	+	+
A2		+			(-)
A3		(-)	+		(-)
A4				+	
A5	+		+		(-)

Figura 5: Matriz de motivações

Fonte: Iida, 1993, p 122.

Quando ao controle dos recursos necessários à implementação das operações, Iida sugere a construção da matriz de recursos necessários, que detalha o que será necessário para cada operação, para então construir a matriz de controle de recursos, que avalia o grau de controle exercido pelos atores sobre os recursos.

RECURSOS	OPERAÇÕES				
	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5
R1					
R2					
R3					
R4					
R5					
R6					

Figura 6: Matriz de recursos necessários.

Fonte: Iida, 1993, p 122.

ATOR	RECURSOS					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6
A1	70	90	80	20		20
A2	10			40	20	50
A3				20	70	10
A4	20	10	10	10		
A5			10	10	10	20
SOMA	100	100	100	100	100	100

Figura 7: Matriz de controle de recursos.

Fonte: Iida, 1993, p 122.

A situação será considerada de conflito quando existir um ou mais sinal negativo. A viabilidade neste vai depender da análise da relação de forças políticas que são favoráveis ou contrárias.

A análise de viabilidade será construída através as informações obtidas nas análises anteriores e com a construção de balanços que identifica qual parte do plano é viável no momento da análise e como viabilizar a parte que não é viável. No balanço de viabilidade das operações identificam-se os recursos necessários e os controles que os atores exercem, sendo necessário um para cada operação. Após os cálculos de todas as operações será possível a construção do balanço das operações na situação atual.

OP2		RECURSOS		SOMA
		R5	R6	
APOIO	+A1		20	20
	+A2	20	50	70
REJEIÇÃO	-A3	-70	-10	-80
SOMA		-50	-60	+10

Figura 8: Balanço de viabilidade das operações.

Fonte: Iida, 1993, p 123.

OPERAÇÕES	BALANÇO
OP1	250
OP2	10
OP3	1100
OP4	90
OP5	-60

Figura 9: Balanço das operações.
Fonte: Iida, 1993, p 123.

Como a situação inicial não fica estática, a matriz também pode sofrer alterações, pois um ator pode mudar de opinião, por motivos diversos, inclusive pela capacidade de governo do autor.

Artmann (2000, p. 17) acrescenta que, na análise de cada operação deve-se fazer a distinção entre recursos de decisão e recursos de materialização, pois cada um exige recursos diferentes. Os recursos que, geralmente, são necessários no nível de decisão são políticos.

O resultado da análise mostra as operações de conflito que são viáveis e as que não são. Iida (1993, p. 123) esclarece que este resultado pode provocar nos atores envolvidos reações de aceitação das restrições, quando se faz só o que for possível; ignorar e tentar realizar o impossível e não aceitar as restrições trabalhando com uma estratégia para construir a viabilidade.

A escolha de não aceitar as restrições implica na modificação das configurações das matrizes de controle dos recursos e de motivações, através de meios estratégicos para tentar mudar a motivação do ator contrario, o que pode resultar em uma posição neutra ou favorável a operação ou enfraquecer o controle que este ator exerce sobre os recursos necessários.

Os meios estratégicos para alcançar estes resultados são, de acordo com Artmann (2000, p. 18): a utilização de estratégias específicas, acumulação de forças através da utilização de estratégias coringas em qualquer momento, construção de operações que viabilizem as operações principais chamadas tático-processuais (surpresa, distração, esclarecimento e mobilização), modificar determinados aspectos do plano através de elaboração das operações em forma de módulos adaptáveis, ordenação temporal das operações respeitando suas procedências que permita uma acumulação de poder para viabilizar o plano.

As estratégias específicas são divididas em: imposição (possível pela poder da autoridade do ator que é superior ao outro, possibilidade de desgaste e perda de poder), interação ou negociação cooperativa (existe interesses distintos, ambos então dispostos a fazer concessões e o resultado proporciona benefícios para os dois, se baseia em relação de confiança entre os jogadores), interação ou negociação conflitiva (existe interesses opostos, o resultado traz perda pra um e ganho para outro e se baseia em relação de desconfiança, oposição e demonstração de força entre os jogadores, pode ser ainda).

A estratégia conflitiva pode ser ainda dividida em intensidades: sendo de dissuasão quando é feita com exibição de força e disposição para utiliza-la, confrontação quando a enfrentamentos sem utilizar a força, como em votações e guerra que é a utilização de violência.

2.6.4 O momento tático-operacional

Após a elaboração do plano chega o momento de coloca-lo em prática, implementa-lo, através das ações. Artmann (2000, p. 20) lembra que o plano é “um compromisso de ação que visa resultados, impacto nos problemas selecionados, que se traduzem em novas situações mais favoráveis do que a situação inicial” e que no PES planejamento e gestão são inseparáveis.

É necessário gerenciamento e monitoramento adequado para acompanhar a realização do plano. Para este momento será necessário à utilização de um modelo de direção estratégica, que compreende a Teoria das Macroorganizações e Triângulo de Ferro do jogo macroorganizacional.

Para compreensão Teoria das Macroorganizações da Lima (2003, p. 17) faz uma divisão em três partes: análise macroorganizacional, estratégias de mudança organizacional e sistema de direção estratégica.

2.6.4.1 A Análise Macroorganizacional

Nesta análise, o conceito de macroorganização refere-se a um sistema onde existem várias organizações (macros e micros), onde nem uma detém poder sobre a outra, apesar de coexistirem neste. Mesmo na situação onde existe um órgão gestor, este não detém poder total de influencia.

As relações neste sistema são paralelas e determinadas por regras, podem ser de igualdade ou desigualdade, mas nunca de hierarquia. Lima (2003) afirma que “o ingresso numa macroorganização não se dá formalmente, mas sim pela via da competição e luta no jogo macroorganizacional”.

Nas microorganizações o ingresso está condicionado a aceitação das regras e hierarquias, com limites claros e a autoridade maior coordena através de diretrizes e ordens.

No contexto das macroorganizações está descrita a alta direção, que está na cúpula e é responsável pela criação de diretrizes a nível gerencial, definir objetivos e conduzir as estratégias com outras organizações.

A dinâmica do funcionamento se dá através da Teoria da Produção Social, já descrita anteriormente, onde a produção se dá em três planos: regras, acumulações e fluxo de produção.

Lima (2013, p. 19) descreve que as regras seriam a direcionalidade (missão, satisfazer as necessidades sócias atuais ou potenciais), departamentalização (é a forma como as funções das macroorganizações são desempenhadas dentro do jogo) e governabilidade (capacidade de tomar decisões, grau de centralização ou descentralização).

Neste modelo o poder deve ser descentralizado, onde todos os níveis possam trabalhar com um problema de auto valor e dê respostas rápidas e criativas, cada nível organizacional deve ter governabilidade. Esta regra garante a distribuição da responsabilidade, numa organização onde todos podem pedir ou prestar contas do desempenho.

Estas regras estão no nível das acumulações, em um sistema organizativo que acarreta um determinado fluxo de produção.

As regras de direcionalidade articulariam um sistema de agenda do dirigente; as regras de departamentalização e governabilidade um sistema de gerência por operações e; as regras de responsabilidade um sistema de petição e prestação de contas. Estes três sistemas compõem o Sistema de Direção Estratégica da Teoria Macroorganizacional do PES, expresso em um Triângulo de Ferro. (Lima, 2013, p. 21)

2.6.4.2 As estratégias de mudanças organizacionais

Nesta concepção existe a necessidade de reforma organizacional nas instituições Latino-americanas, para que estas possam atender as demandas sociais de forma mais adequada, identificar os problemas no sistema de direção estratégica e verificar as necessidades de mudança nas regras para torna-las mais adequadas as acumulações.

2.6.4.2.1 Sistema de Direção Estratégico

O Sistema de Direção Estratégico, que expressão as regras do jogo macroorganizacional, compõem um Triangulo de Ferro formado por um Sistema de Conformação da Agenda do Dirigente, um Sistema de Gerência por Operação e um Sistema de Petição e Prestação de Contas.

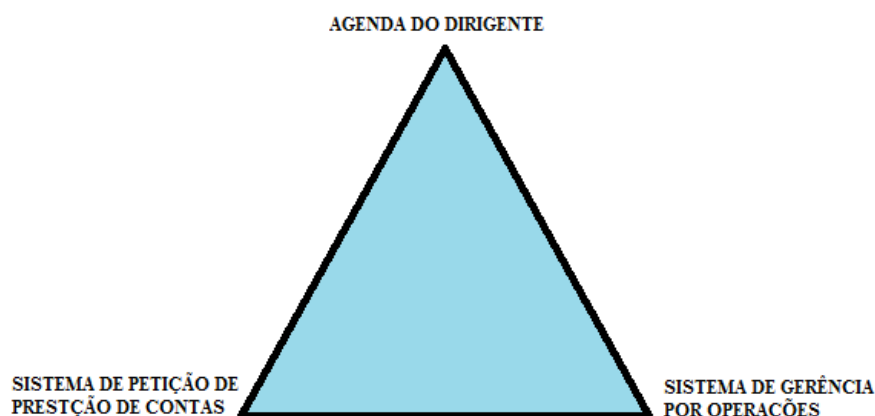


Figura 10: Triangulo de Ferro da Teoria Macroorganizacioal
Fonte: Lima, 2003, p. 25.

A agenda do dirigente deve ser voltada para questões importantes, sempre buscando o apoio necessário para resolver os problemas no plano e descentralizando os processos delegando problemas que podem ser resolvidos nos outros níveis. Com esse direcionamento é possível ganhar tempo e manter o foco.

O foco é importante para evitar que o gestor perca tempo dando respostas imediatas as pressões que sofre no dia-a-dia, deixando de cumprir o planejado.

Os problemas com menor chance de entrar para sua agenda seriam justamente aqueles que tem o potencial de apresentar maior importância: os que consomem muito tempo, são aparentemente adiáveis e não urgentes, não emitem sinais ruidosos, ou seja, não representam uma ameaça imediata, são complexos e parecem inevitáveis, dão a impressão de que há pouca competência para tratá-los, exigem inovação e risco (Matus, 1996, apud Lima, 2003, p. 23)

Para definição dos problemas mais importantes, que normalmente é uma das dificuldades dos dirigentes, é necessário uma Unidade de Processamento Tecnopolítico, responsável por:

[...] trabalhar como um filtro de qualidade para os problemas que ascendem na organização, mediando os extremos do politicismo e do tecnocratismo, defendendo os casos importantes em detrimento dos urgentes; deve realizar uma síntese desses problemas e facilitar a interação entre os dirigentes e os assessores; manter uma apreciação ao mesmo tempo sintética e global da situação da organização; lembrar constantemente o governante das características projetadas para o seu final de governo; colaborar com o dirigente para a preparação e implementação de um sistema de petição e prestação de contas por desempenho. (Lima, 2003, p. 23)

2.6.4.2.2 Sistema de Petição de Prestação de Contas

Considerado por Matus como a chave do Triângulo de Ferro, o Sistema de Petição e Prestação de Contas consiste na rotina formal de pedir e prestar contas de cada atividade, em toda a instituição, em cada nível e departamento. Esse procedimento torna efetiva a

responsabilidade de todos na execução do plano, por isso é importante a definição das responsabilização pessoal no momento normativo.

A eficácia desse sistema depende da publicização das contas a população, prestação de contas sistemática e que as informações relevantes e critérios para a avaliação dessas prestações de contas sejam conhecidos por todos anteriormente. Importante compreender que todos os processos são participativos e que os encarregados de cobrar também devem ser cobrados.

2.6.4.2.3 Sistema de Gerência por Operações

O Sistema de Gerencia por Operações “apresenta e discute questões teórica e metodológicas da gestão pública por objetivos” (Lima, 2003, p.24). Na administração por operações ele articula os módulos de planejamento e orçamento por programa.

Neste sistema os recursos são alocados através de um sistema de regulação por módulos de planejamento, juntamente com um sistema de competências internas, sistemas de coordenação e de informação, as instancias de governo, e as metodologias de planejamento utilizadas.

Artmann (2000, p. 20) afirma que é necessário um sistema de monitoramento ou acompanhamento e avaliação do plano, para suprir as demandas de informações e avaliar o desenvolvimento. As variáveis a serem monitoradas são: os descritores do problema, os descritores dos nós-críticos, a implementação das operações considerando recursos, produto e tempo, processos relacionados à aprovação e implementação das operações, o comportamento do cenário, a evolução estratégica.

É necessário o desenho de uma matriz de indicadores de acompanhamento do plano e uma matriz série comparada que faz uma análise específica dos descritores a partir das prestações de contas sistemáticas.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A primeira instituição de assistência social criada no Brasil, em 1942, foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA que foi uma rede de instituições privadas, voltadas para assistência à maternidade e à infância.

Sposati (2014, p. 20), afirma que na criação da LBA a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito a cidadania.

Em 1969, a LBA passa a ser uma fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1974, no período de ditadura militar, o foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, direitos ligados aos trabalhadores e contribuintes. À assistência restava os desvalidos, órfãos, desamparados, “vagabundos” e “loucos”.

Durante o período de ditadura os movimentos sociais passam a se articular com mais força, principalmente os religiosos, estudantis, operários e camponeses. Lonardoní (2006) explica que “em meio a essa efervescência e poder de pressão dos movimentos sociais, as políticas sociais encontram campo fértil para desenvolverem-se e auxiliarem a efetivação dos direitos sociais na Constituição de 1988”.

Em 1985, no governo Sarney, foi criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que trazia a proposta do desenvolvimento baseado em critérios sociais, iniciando-se os debates com vistas ao nascimento da Política de Assistência.

Na Constituição de 1988:

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2012, p. 115).

A Constituição traz ainda nos artigos 203 e 204 a Política de Assistência Social, trazendo a possibilidade de mudança se configurando no sentido de se desvincular com a ideia do assistencialismo.

Em 1993, após amplo debate e negociações envolvendo sociedade, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), transformando a Assistência Social em uma Política Pública e iniciando o processo de construção da gestão pública e participativa nesta.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS, 2013, p.8)

A edição das Normas Operacionais Básicas (NOB) em 1997 e de 1998 inseriu na política um modelo de gestão capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social.

[...] conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando um concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS, 2012, p. 82).

Uma alteração na Norma Operacional Básica (NOB) em 2005 criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), disciplinando a gestão da Política de Assistência Social exercida pelos entes federativos, fortalecendo a política. “O SUAS é uma sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS, Brasília, 2005).

Na NOB estão estabelecidos os instrumentos de gestão, que são “ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial”. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS, 2012, p. 119).

Essas ferramentas são: o Plano de Assistência Social como instrumento de planejamento estratégico que organiza, regulamenta e norteia a execução da política, é de responsabilidade do gestor (em sua esfera), deve ser aprovado pelo respectivo conselho e se desdobrar anualmente em um Plano de Ação; o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os instrumentos de planejamento orçamentário que detalha o financiamento da política em coerência com o Plano de Assistência Social; a Gestão de Informação, Monitoramento e Avaliação opera a gestão dos dados e dos fluxos de informações dando condições estruturais para a gestão; e no Relatório Anual de Gestão estão as informações sobre os resultados obtidos e a probidade do gestor, através da avaliação do cumprimento das metas e aplicação dos recursos.

A gestão financeira da Assistência Social se efetiva através de fundos, através de critérios de partilha, atendendo aos princípios democráticos de participação, transparência, descentralização político administrativa e controle social.

O órgão local que coordena a política é responsável pela gestão do fundo e o respectivo conselho pelo controle e fiscalização desta.

As responsabilidades dos entes federativos dentro do SUAS respeitam a autonomia administrativa e fiscal e o compartilhamento de poderes dentro dos seus territórios, através da repartição de competências. A partilha de recursos são baseadas nos diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais.

Os repasses são feitos de forma regular e automática de fundo-a-fundo (Fundo Nacional para os Estaduais e municipais), para co-financiamento das ações, para apoio técnico e financeiro.

Os recursos financeiros serão transferidos aos Fundos, mediante validação dos planos de ação no sistema informatizado SUAS-WEB⁷, coerentes com seus Planos Municipais e, ou, Planos Estaduais de Assistência Social aprovados pelo correspondente Conselho. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS, Brasília, 2012, p. 132).

⁷ O SUASweb é uma importante ferramenta (via internet) criada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. (fonte: <http://www.mds.gov.br/suas/redesuas/suasweb-2>)

Dentro da Política de Assistência Social as atribuições e responsabilidades estão claramente definidas, através do pacto federativo, descentralizando as ações das execuções para os gestores locais. Como esta pesquisa tem por finalidade a análise no âmbito municipal, vamos nos ater a este.

Algumas competências são comuns aos entes da federação como instituir fundos, criar e dar suporte aos conselhos, alocar recursos, normatizar, estimular a mobilização social, dar publicidade às ações, planejar de forma contínua e participativa, implantar sistema de monitoramento e avaliação, dentre outras.

Das competências exclusivas dos municípios temos: normatizar, cofinanciar, executar com recursos federais e estaduais e garantir a boa e regular execução dos recursos para gestão, serviços, programas e os projetos no âmbito local; pagamento de auxílio natalidade e funeral; executar projetos de enfrentamento à pobreza; atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência; realizar o cadastro de entidades e organizações de assistência; elaborar e cumprir plano de providências e articular, propor, coordenar e monitorar a política em seu âmbito.

No Brasil mesmo com essa tentativa de mudança, estando no processo de institucionalização; de profissionalização e de alcance de racionalidade técnica e política, a assistência ainda é relacionada ao clientelismo e filantropia, como afirma Lonardoni (2006).

Neste sentido, faz-se necessária uma análise da política no contexto de planejamento, verificando as possibilidades de mudanças que proporcione resultados sólidos e melhorias contínuas.

4 METODOLOGIA

A natureza desta pesquisa é qualitativa, com método de abordagem hipotético-dedutivo, partindo da possibilidade de aplicação da ferramenta de planejamento estratégico situacional na Política de Assistência Social no âmbito municipal.

A hipótese fundamenta-se na afirmação de que na Política de Assistência Social existe uma busca constante por um modelo de gestão capaz de revisar o papel do Estado, garantindo a efetividade dos direitos sociais, se distanciando do clientelismo e da filantropia, o que possibilita a utilização do Planejamento Estratégico Situacional como ferramenta de gestão, através de um planejamento, ao mesmo tempo científico e político, onde o Estado é o responsável por coordenar o processo.

Os métodos de procedimentos são tipológicos já que “ao comparar fenômenos sociais complexos, o pesquisador cria tipos ou modelos ideais, construindo a partir da análise de aspectos essenciais do fenômeno”. (Lakatos, Marconi, 2001, p. 109)

A obtenção da informação acontecerá através de pesquisa bibliográfica que “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 2002, p. 44) que descrevam a ferramenta de planejamento estratégico situacional e a Política de Assistência Social no âmbito municipal.

Na pesquisa bibliográfica para obtenção de informações sobre a utilização do PES na Política de Assistência Social ficou vidente a ausência ou poucos estudos relacionados, sendo muito utilizado na Política de Saúde, inclusive no âmbito municipal.

Foi utilizada ainda pesquisa documental, através do documento Plano de Ações Prioritárias, resultado do último planejamento estratégico, realizado em fevereiro de 2014, que está em vigor na secretaria em estudo, fornecido pela gestão desta.

Quanto aos objetivos a pesquisa é descritiva objetivando a descrição do Planejamento Estratégico Situacional e o estabelecimento de relação entre variáveis aplicadas em estudo de caso.

O universo é formado pelas Secretarias Municipais de Assistência Social e a amostra é não – probabilística; através do estudo de caso da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município de Caucaia/CE, já que “não faz uso de uma forma aleatória de seleção, não pode ser objeto de certos tipos de tratamento estatístico, o que

diminui a possibilidade de inferir para todos os resultados obtidos para a amostra”. (Marconi e Lakatos, 2007, p. 112).

A coleta de dados aconteceu através de entrevistas semi-estruturadas informais por conveniência, aplicadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, caracterizando-se assim por distinguir-se da conversação apenas por ter como objetivo a coleta de dados. As entrevistas foram realizadas com o Secretário e os dois diretores, financeiro e da proteção social.

A análise dos dados foi feita tendo como referencia as características do PES e identificando a existência ou não de características no caso descrito que viabilizam a aplicação da ferramenta e fazendo um comparativo com o planejamento estratégico já realizado pela secretaria.

O resultado foi dividido em tópicos, seguindo a lógica do PES que divide a ferramenta em momentos, buscando essas características no documento apresentado. Quando a não existência destas características foi feita a análise de viabilidade de aplicação, levando em consideração as características da Política de Assistência, por tanto, verificando as normativas relacionadas, para então fazer as sugestões.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS - ESTUDO DE CASO

Após o levantamento das informações sobre o Planejamento Estratégico Situacional, partiu-se então para o estudo de caso, desenvolvido com base em análise documental e entrevistas semiestruturadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, no município Caucaia/CE.

5.1 A Secretaria de Assistência Social do Município de Caucaia/CE

De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Município de Caucaia está localizado na região metropolitana de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, na região nordeste do Brasil. Está dividido em 08 distritos: Caucaia, Bom Princípio, Catuana, Guararu, Jurema, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba, em um território com zona rural e urbana, com área total de 1.228, 506 km².

Sua população estima em 2015, foi de 353.932 habitantes, a grande maioria, jovens com idade entre 10 e 29 anos. Em 2013, possuía um Produto Interno Bruto (PIB) per capita R\$ 13.212,47, com um índice de pobreza de 52,83 %, e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,68.

De acordo com a perspectiva da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de configuração socioterritorial Caucaia está inserida no grupo dos municípios de grande porte, ou seja, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes.

Dentro da estrutura administrativa do município está a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, responsável pelo comando único da Política de Assistência Social neste, além da Segurança Alimentar e Nutricional e Habitação.

A organização da secretaria está distribuída entre: Gestão, composta pelo secretário, dois subsecretários e ligados a esta, o setor Recursos Humanos e de Comunicação; Diretoria Financeiro; Diretoria de Segurança Alimentar; Diretoria da Proteção Social que abrange as Supervisões da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial; Coordenação da Vigilância Socioassistencial; e Diretoria do Cadastro Único (CADUNICO).

Na estrutura física possui: uma sede administrativa, nove Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dois Polos de Convivência Social, dois Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP), um Abrigo Domiciliar para crianças e adolescentes e um almoxarifado.

5.2 Da utilização de ferramenta de planejamento na PNAS e na secretaria

Partindo para análise dos dados coletados constatou-se que, além da utilização das ferramentas de planejamento determinadas em lei (PPA, LDO e LOA), a secretaria em estudo, com o auxílio de uma consultoria, fez seu planejamento estratégico em fevereiro de 2014, com o objetivo de regular e nortear a execução da PNAS no âmbito municipal, cumprindo o que estabelece a NOB/SUAS.

Este planejamento resultou em um Plano de Ações Prioritárias para o período 2014-2016, se desdobrando em um planejamento operacional para o ano de 2014 e outro em 2015.

De acordo com documento Plano de Ações Prioritárias o planejamento foi realizado com o objetivo de “implementar novos procedimentos de trabalho e aumentar a efetividade da ação de planejamento e gestão”.

Ao analisar os objetivos pretendidos no documento apresentado constatamos que corresponde ao que normatizado a NOB/SUAS, apesar de utilizar instrumental com nomenclatura diferente, pois utiliza “Plano de Ações Prioritárias da Gestão da Política Pública de Desenvolvimento Social” quando deveria ser “Plano de Assistência Social”, o que abre a possibilidade de conflito entre o que é determinado na norma e o que foi realizado.

A PNAS determina em suas diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, o que vai ao encontro da perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional, mas este vai além quando condiciona o planejamento a processos essencialmente participativos.

No planejamento realizado, o documento descreve ainda que foi realizado de forma participativa, por meio de oficinas em dois dias, com etapas de discussão e socialização de conteúdos.

Estiveram envolvidas diretamente cerca de 40 pessoas, representando as respectivas coordenadorias e representantes das equipes técnicas da SDS e dos equipamentos que compõem a Rede de Assistência Social, assim como, representantes do Conselho Tutelar. Vale resaltar a participação direta do Secretário Municipal Mersinho Gonçalves e respectivos subsecretários. (Plano de Ações Prioritárias da Gestão da Política Pública de Desenvolvimento Social de Caucaia / 2014-2016, 2014, p. 4).

De acordo com a descrição da metodologia é possível concluir que esta etapa atendeu ao que determina a PNAS por envolver o responsável pelo processo, a gestão, os representantes dos trabalhadores e do conselho.

No universo do planejamento analisado, partindo das entrevistas realizadas, encontramos um ambiente complexo formado por funcionários da secretaria, conselhos municipais, usuários e parceiros que pode ser uma secretaria da própria prefeitura ou outro órgão que esteja fora da estrutura da gestão municipal, como Estado e União.

O momento analisado contou com 40 pessoas presentes nas etapas de discussão e socialização do conteúdo, dessas algumas estavam representando a sociedade civil organizada, quando somente de funcionários a secretaria possui cerca de 300 pessoas.

Na perspectiva do PES, onde a participação do maior número de atores é essencial para o sucesso do projeto, o planejamento em estudo poderia ser mais participativo envolvendo os demais trabalhadores e usuários da política, aumentando a possibilidade de efetividade.

Este processo é viável através de planejamentos locais, realizados nos equipamentos sociais, possibilitando a inclusão de demandas territorializadas, em coerência com a Política e viabilizando o envolvimento de diversos atores garantindo apoio na execução.

5.3 O Ator principal ou ator-eixo no caso analisado

O estudo e as entrevistas realizadas com o gestor destacam a figura deste como o ator principal ou ator-eixo, é responsável por definir e enfrentar os problemas, através da sua participação no planejamento, sendo responsável por assinar os planos e possuir base organizativa e projeto de governo, pois representa o Prefeito da cidade, eleito pela população.

5.4 Análise de governabilidade

Ao analisar governabilidade do gestor, ou seja, o controle dos recursos necessários para provocar mudanças, como já foi dito anteriormente, o secretário é a representação do prefeito na secretaria, por tanto possui um projeto de governo que foi escolhido pela população nas eleições, garantindo o apoio político.

Da capacidade de governo ou governança, que traduz a soma da experiência de gestão, métodos de trabalho, organização interna, habilidade pessoas, controle dos meios para empreender processos e controle dos recursos, o gestor afirma que “preocupou-se em montar uma equipe bem preparada, com experiência e formação acadêmica na área, o que tem proporcionado uma melhoria contínua nos métodos de trabalho”.

Levando em consideração estas informações pode-se afirmar que a gestão tem governabilidade, o que viabiliza a implementação de planejamento estratégico situacional em um ambiente político, como é o caso da gestão municipal de uma Política Pública.

5.5 Do momento explicativo ou do diagnóstico - a identificação dos problemas

Seguindo a análise a partir do planejamento realizado, na etapa inicial foi identificado a Missão, Visão, Princípios e Valores, e elaborado um mapeamento dos problemas, seguido da definição das prioridades de governo.

Aqui cabe lembrar que segundo Artmann (2000, p. 8) o PES utiliza o termo “momento”, que trás uma visão dinâmica, superando a ideia de “etapas”, que remete a um processo rígido, como foi utilizado no documento apresentado.

A utilização do termo momento se dá pelo caráter contínuo do método PES, ou seja, após realizar um ciclo de planejamento os atores podem se deparar com uma situação que os levem a retomar momentos anteriores e que, mesmo depois de finalizado, esse deve ser revisado e atualizado constantemente.

Apesar do documento não identificar a metodologia utilizada nesta etapa, os problemas foram identificados, analisados e selecionados. A contribuição da utilização do método PES neste momento seria a construção de um fluxograma-situacional, de acordo com Artmann (2000) seguindo a ordem:

- O grupo constrói uma lista de problemas, através da técnica “tempestade de ideias”;
- Os problemas devem ser agrupados de acordo com a afinidade;
- Devem ser selecionados levando em consideração seu grau de importância e se são factíveis e viáveis.
- Para cada problema devem ser definidos os vetores de descrição (VDP) quantitativos e qualitativos, que os expressem em frases curtas.
- Para cada descritor devem ser identificados suas causas, e as causas destas.
- As causas devem ser classificadas em fluxos (causas imediatas), acumulações (capacidades ou incapacidades que produzem os fluxos) e regras (dão legitimidades as causas através de leis, regulamentos, etc)
- As causas classificadas devem ser distribuídas nas zonas de governabilidade.
- Fazer a seleção dos nós críticos, que são as causas onde o gestor pode atuar com efetividade.
- Construir uma árvore de problemas que contenha apenas nós críticos e descritores.
- Os nós críticos devem ser descritos e relacionados com os atores que controlam suas variáveis, verificando assim a governabilidade.

Artmann (2000) afirma que a zona de governabilidade define se as causa encontradas estão sob o controle do ator, sendo utilizado como critério de seleção, que pode ser sob ou fora do controle do gestor ou fora da situação.

É importante ressaltar que no PES a construção e registro do fluxograma é essencial para os momentos de retomada do planejamento e deve fazer parte do documento, para viabilizar as análises nas retomadas dos momentos.

5.6 Do momento normativo

Este momento pode ser relacionado, no documento apresentado, a definição das ações prioritárias, sendo utilizado o Pacto Nacional da Assistência Social para instrumentalizar os trabalhos, subsidiando na construção de uma matriz contendo metas, responsabilidades e parcerias necessárias.

Ao fazer uma análise partindo da concepção do PES é possível identificar a construção das ações que viabilizam as mudanças necessárias, utilizando verbos que expressam ação concreta e que representam compromisso e são bem estruturadas. Estão em uma matriz de ações prioritárias, relacionadas aos objetivos estratégicos através de componentes. Na mesma matriz estão as atividades, metas, responsáveis, parceiros e prazo de execução.

Não é possível verificar se os riscos foram calculados e se são operacionais, pois não consta no documento a análise de cenário, com descrição das possibilidades futuras, através da listagem de variáveis que podem interferir positivo ou negativamente na realização das ações/operações. O comportamento futuro de cada variável também deve ser verificado considerando a possibilidade de resultados otimistas, centrais ou pessimistas, resultando na construção de três cenários.

Partindo desses cenários é possível construir um plano de ação com os problemas onde o gestor pode agir de forma direta, ou seja, onde ele possui governabilidade; e um plano de demandas com os problemas que não estão no espaço de governabilidade desse gestor.

As ações não estão relacionadas de forma direta aos problemas, mas aos objetivos, o que diferencia essencialmente o planejamento aplicado dos PES, pois dentro desta metodologia de ação por objetivo não é possível identificar de forma clara se a realidade apontada pelo grupo foi superada.

Nas entrevistas realizadas e na análise do contexto que está inserido a Política foi identificado que os problemas enfrentados pela gestão, em sua grande maioria, são mal estruturados, pois possuem abordagem multissetorial, estão inseridos em um contexto com variáveis não controladas, a solução dos problemas interfere em outros, vários atores que possuem propostas e leituras divergentes estão envolvidos e possuem dimensões sociopolíticas como mobilização para aprovação de projetos de leis.

Neste sentido o método PES seria mais efetivo, pois diminui a possibilidade de distanciamento da realidade desejada.

5.7 Momento estratégico

No documento apresentado e nas entrevistas realizadas não foi identificada a realização de análise das necessidades estratégicas. O plano de ação está dividido através de setores, não sendo possível identificar os problemas que precisam de mais atenção da gestão.

O método PES pode contribuir neste momento para construção de um cálculo mais profundo da viabilidade do plano, analisando as dimensões: política, cognitiva, econômica e organizativa, permite que sejam traçadas estratégias específicas para operações que exigem cooperação e/ou que envolva conflitos.

A análise é feita através de instrumentais que possibilitam o cálculo de motivação dos atores envolvidos e grau de controle dos recursos dos atores que apoiam ou que rejeitam as ações/operação, através de uma matriz de motivações. Uma matriz de recursos necessários também é necessária para análise de viabilidade.

A construção dessas duas matrizes possibilita uma terceira, a matriz de controle de recursos, seguida do balanço de viabilidade das operações e finalmente balanço das operações na situação atual.

5.8 Momento tático-operacional

Ainda no documento Plano de Ações Prioritárias da Gestão, no último parágrafo, que trata da metodologia, é feita a recomendação da utilização de “instrumentos de planejamento, bem como os de acompanhamento e controle” como ferramenta de uso habitual. Porém não foram identificados ao longo do texto os instrumentais a serem utilizados. Também não foi definido a frequência em que as ações deverão ser avaliadas.

No método PES o gerenciamento e o monitoramento são necessários para execução do plano. É o momento de implementá-lo, sendo necessário um modelo de sistema de direção estratégica. As mudanças necessárias estão dentro da concepção de reforma organizacional, para que estas possam atender as demandas sociais, e acontece dentro das estruturas mentais, o que resulta nas mudanças das práticas de trabalho e conseqüentemente nas estruturas organizacionais.

Tomando como base as entrevistas foi verificado que na gestão da secretaria existem elementos que podem proporcionar a utilização do sistema de direção estratégico, portanto é preciso identificar a aplicabilidade de uma agenda do dirigente, um sistema de prestação de contas e um sistema de gerenciamento por operações.

A “agenda do dirigente” deve ser voltada para as questões mais importantes, através da descentralização e apoio da equipe, para que o gestor possa manter o foco nas questões realmente importantes. O secretário afirma que “as ações dentro da secretaria são descentralizadas. Muitas vezes os problemas são resolvidos pela equipe. Quando fico sabendo já estão resolvidos”. Portanto, o ambiente é propício a construção de uma metodologia de filtro de problemas, que já acontece informalmente.

Neste caso é necessário a definição da equipe responsável por esse filtro, pode ser as diretorias, funcionando como acessória ao gestor. Os filtros avaliam se o problema é estratégico e complexo, com base no planejamento estratégico, e se envolvem questões políticas. A equipe, no caso do PES seria uma Unidade de Processamento Tecnopolítico, que deve estar atenta para não confundir problemas urgentes com problemas importantes.

Esta equipe também poderá ser responsável por implementar o sistema de prestação de contas, uma rotina formal de pedir e prestar contas, que deverá estar presente

em todos os níveis, garantindo que todos possam assumir suas responsabilidades identificadas no plano de ação.

Na entrevista com o secretário e os diretores foi identificado que existe a prática de prestar contas ao gestor, mas não existe uma metodologia formal:

“estou sempre realizando reuniões com a equipe, mas não estabeleci uma agenda pra isso. Também não foi definida a forma de apresentar os resultados. Acredito que seja importante pensar nisso. Acho que não vejo a necessidade por que a equipe é muito próxima, tudo é quase em tempo real”.

Analisando os outros níveis da secretaria, também foi constatada a ausência de uma prática formal. A metodologia para prestação de contas com outros órgãos e sociedade é feita respeitando o que determina a legislação da Política de Assistência Social

A NOB/ SUAS estabelece como instrumentos de gestão a “Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação”, através da “produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados, por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo a padrão nacional e eletrônico.” Determina ainda a produção de Relatório Anual para avaliação da aplicação dos recursos e o alcance dos resultados e produtos, em função das metas prioritárias, traçadas no Plano de Assistência Social, documento final do planejamento.

Além dessas ferramentas utilizadas para fiscalizar e orientar os gestores e produzir dados deve existir no âmbito municipal, de acordo com a NOB/SUAS, uma instância deliberativa do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), sendo responsável pelo acompanhar e controle da execução da Política, dentre outras competências.

Através deste conselho a secretaria faz a prestação de contas formal aos usuários, pois por ele passam os planos de assistência (resultado do planejamento), os orçamentos e relatórios anuais entre outros documentos. Este mecanismo de controle está bem estruturado e em funcionamento.

O método PES, neste aspecto, poderá contribuir para melhorar a prestação de contas interna, principalmente no nível de gestão estratégica.

Com um sistema de gerenciamento por operações pode ser construída uma matriz de indicadores de acompanhamento do plano, para que seja feita uma análise a partir das prestações de contas sistemáticas. Desta forma será possível avaliar se o cumprimento do plano está sendo realizado e se este efetivamente está mudando a realidade desejada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na pesquisa realizada, em resposta ao problema apresentado no início desde artigo conclui-se que o planejamento estratégico situacional pode proporcionar efetividade da Política de Assistência Social em Caucaia e vai além, é necessária para garantir essas mudanças necessárias.

Essas mudanças podem se dar levando em consideração as especificidades de cada serviço socioassistencial e o perfil dos usuários, além de proporcionar maior grau de participação social, quando trás como essencial o envolvimento de todos, pois a participação destes está na concepção, gestão e fiscalização do plano, atendendo também a PNAS.

Essa participação deverá contar com o maior número de participantes, podendo acontecer através de planejamentos locais, nos equipamentos sociais, assegurando demandas territorializadas.

É também essencial neste modelo o caráter contínuo do ato de planejar, onde todos os momentos são sempre repensados, por todos os atores envolvidos, o que diminui a mudança de foco e conseqüentemente aumenta a possibilidade de alcançar os resultados.

Em todo é baseado nos problemas apontados pelos atores, o que possibilita analisar se os resultados alcançados ao longo do processo realmente podem proporcionar mudança no cenário descrito.

Possui instrumentais claros para analisar cenários com muitas incertezas. Soma-se a estes os instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados essenciais para o acompanhamento do plano.

No estudo de caso analisado, foi constatado a necessidade de instrumentais bem definidos e claros, que permitam uma análise detalhada do processo de planejamento, a quem interessar.

A utilização desses instrumentais aumenta a possibilidade de alcançar os resultados esperados, já que todo o processo está claro, facilitando a retomada de algum momento.

Outro ponto importante analisado foi a ausência de análise de riscos, para verificar a viabilidade de operacionalização do plano ou parte deste, traçando cenários futuros, sendo necessário no mínimo três.

No aspecto onde mais se distingue o PES do planejamento normativo tradicional é que as ações devem está relacionadas aos problemas apontados, não aos objetivos, o que facilita análise da realidade apontada pelos grupo, ou seja, fica mais claro compreender se a realidade realmente mudou.

A elaboração de um balanço de operações na situação é essencial para identificar o quanto os atores envolvidos nas ações podem controlar recursos e motivação desses para implementação do plano, possibilitando que sejam traças estratégias para específicas que exigem cooperação ou gestão de conflitos.

Foi no momento tático-operacional onde se identificou a maior possibilidade de contribuição do PES, já que não foi identificado nem uma metodologia ou ferramenta no planejamento realizado.

No PES o gerenciamento e monitoramento são essenciais para execução do plano, principalmente pode ter um caráter contínuo, onde todos os momentos são sempre revistos.

A concepção do PES é de reforma organizacional, e as mudanças estão dentro destas, resultando numa mudança de práticas de trabalho e consequentemente nas estruturas organizacionais, com a finalidade de atender demandas sociais.

Para alcançar esses objetivos se sugere a utilização de um sistema de direção estratégico, estabelecendo uma agenda do dirigente, onde este poderá se concentrar em questões mais complexas, possibilitando também uma maior descentralização nas ações; implementação de um sistema de petição e prestação de contas, onde todos os envolvidos nos processos assumam responsabilidades e prestem contas das suas ações, bem como possam cobrar dos demais.

O fortalecimento dos instrumentos de gestão, como determina a NOB/SUAS, gestão da informação, monitoramento e avaliação é de extrema importância para o momento tático-operacional, já que através desses instrumentos é possível a produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados.

Uma matriz de indicadores de acompanhamento do plano é necessário para condensar as informações obtidas nas prestações de contas, para acompanhar a efetividade de mudança na realidade e a necessidade de retomada de momentos anteriores do plano.

Na pesquisa foram encontradas limitações para construção do referencial teórico, no estudo do método PES, pois são poucas as pesquisas sobre o assunto quando encontrados estavam sobre o domínio de instituição de difícil acesso.

Durante esse levantamento foi observado que das pesquisas encontradas a grande maioria estão relacionadas a gestão na área da Saúde. Não foi encontrada nenhuma na área da Política de Assistência Social relacionada ao método PES.

Acredita-se que sejam necessários estudos voltados para análise posterior a utilização do Planejamento Estratégico Situacional em organizações da Política de Assistência Social, tendo em vista seu objetivo de proporcionar mudanças no contexto social.

REFERÊNCIAS

ATRIO, Jorge; PICCONE, Maria. De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Caracas. **Revista del CLAD**. Reforma y Democracia. N. 42, oct.2008.

ARTMANN, Elizabeth. **O planejamento estratégico situacional no nível local: instrumento a favor da visão multissetorial**. Cadernos da Oficina Social 3: Série Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ; 2000. Disponível em: <<http://www4.ensp.fiocruz.br/biblioteca/home/exibedetalhesBiblioteca.cfm?ID=444>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

AZEVEDO, C. da S. **Planejamento e Gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 8 (2): 129-133, abr/jun, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. **Financiamento da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno SUAS VI. Brasília, DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2013. 72p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 06 de maio de 2015.

BRASIL. **Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2013. 140p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 06 de maio de 2015.

BRASIL. [Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993]. **Lei orgânica da assistência social (LOAS)** [recurso eletrônico]: Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, set. 1995.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2012.

CAUCAIA. **Plano de Ações Prioritárias da Gestão da Política Pública de Desenvolvimento Social de Caucaia / 2014-2016**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. 2014.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>> Acesso em: 25 de maio de 2015.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP. **Introdução ao pensamento de Carlos Matus**. Curitiba, 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea / organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Brasília: ENAP, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

IIDA, Itiro. **Planejamento estratégico situacional**. Prod [online].1993, v.3, n.2, pp. 113 – 125. São Paulo. Jul/Dec. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prod/v3n2/v3n2a04.pdf>>.

LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (**Estatuto da Cidade**). Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2015.

LIMA, Juliano de Carvalho. **Gestão estratégica de sistemas de saúde: estudo de caso de uma região de saúde a luz da teoria das macroorganizações**. Rio de Janeiro, 2003.

LONARDONI, Eliana. GIMENES, Junia Garcia. SANTOS, Maria Lúcia dos. O processo de afirmação da Assistência Social como política de assistência social. **Serviço Social em Revista**. Volume 08, n. 02, jan/jun de 2006.

MARCONE, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONE, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

RIEG, Denise Luciana. ARAUJO FILHO, Targino de. **O uso das metodologias "Planejamento Estratégico Situacional" e "Mapeamento Cognitivo" em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar.** *Gest. Prod.* [online]. 2002, vol.9, n.2, pp.163-179. ISSN 1806-9649. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-530X2002000200005>>

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SPOSATI, A. O. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social.** São Paulo: Cortez, 2014.

URIBE RIVIERA, FJ. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 216 p. ISBN: 85-85676-16-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudos e pesquisa em administração.** - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.