

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS

ORGANIZADORAS

LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI

jacarta 

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

1ª EDIÇÃO
2020

jacarta 



© dos autores

1ª edição: 2020

Revisão: Bruno Quevedo Sivelli, Giordano Benites Tronco

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Thiago Pereira Padilha

Edição: Jacarta Produções Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P712 Planejamento e políticas públicas : intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico] / Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, organizadoras. — Porto Alegre : Jacarta, 2020. 323 p. ; il. color.

Bibliografia no final de cada capítulo.
ISBN 978-65-991391-0-9

1. Ciências sociais. 2. Ciência política 3. Políticas públicas.
I. Lima, Luciana Leite. II. Papi, Luciana Pazini. III. Título.

CDU 351(816.5)

CAPÍTULO 5

PLANEJAR PARA IMPLEMENTAR
DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO
SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS
PARA O PLANEJAMENTO NA
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO
ALEGRE

LUCIANA PAZINI PAPI

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

TACIANA BARCELLOS ROSA

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP).

INTRODUÇÃO

O tema “capacidades estatais” tem ganhado cada vez mais espaço nas análises do campo de políticas públicas pois, crescentemente, compreende-se o reforço do Estado como condição para a concretização dos compromissos sociais, tais como a promoção do desenvolvimento econômico e social e a entrega de serviços qualificados à população (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; BOSCHI 2016; GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2017). Geralmente posta como variável independente nos estudos empíricos, a literatura demonstra que as capacidades estatais como a burocrática, a fiscal e a relacional podem contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas (GOMIDE; BOSCHI 2016; GOMIDE; PIRES 2014; SOUZA, 2017). Nessa seara, a capacidade administrativa ou burocrática, que se refere à existência de um corpo administrativo profissional, dotado de *recursos e de instrumentos próprios* (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017, grifos nossos) tem sido colocada como essencial à implementação das políticas públicas, ou ainda, como uma condição para qualquer Estado que se pretenda autônomo e capaz nas suas tarefas de desenvolvimento.

Partindo da premissa de que capacidades estatais colaboram com a implementação de políticas públicas, entendemos o planejamento como um elemento que compõe a competência estatal administrativa, pois permite: 1) projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos estratégicos e meios de viabilização dos mesmos diante da realidade complexa; 3) organizar a implementação de acordo com objetivos traçados pelos atores que participaram da formulação dos problemas, concebendo a complexidade que envolve o cotidiano de execução dos serviços, as mudanças de cenário, e a ação dos implementadores.

Dessa forma, investigar como o planejamento se estrutura nas variadas políticas setoriais pode colaborar com a agenda de pesquisa que busca, basicamente, entender as capacidades desenvolvidas pelos distintos níveis de governo na tarefa da implementação. Tendo em vista esse cenário, este capítulo propõe-se a investigar o processo empírico de confecção do planejamento em AS no município de Porto Alegre, no ano de 2017. Partindo do pressuposto que Porto Alegre, por ser uma capital com 1.409.351 habitantes (IBGE, 2019) e ter sido sede do Orçamento Participativo, deveria ter institucionalizado processos mais ativos na construção de planos setoriais, propusemo-nos a analisar no campo da AS: 1) a compreensão e valorização do planejamento pelos atores executores, como instrumento que colabora com a implementação da política de AS; 2) as estruturas institucionais construídas nos distintos níveis da gestão em relação ao planejamento; 3) o envolvimento e capacitação dos diversos ní-

veis de burocracia¹ voltados à essa tarefa na AS.

A escolha de analisar a política de AS se deve ao fato de que se trata de uma política pública recente, estabelecida como direito social em 1988, mas que apenas em 2004, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), avança em seu processo de implementação nacional. Por ser nova e descentralizada, tal política enfrenta um conjunto de desafios em sua implementação a nível local, dentre elas a estruturação de espaços para a gestão, onde se insere o tema do planejamento em AS.

Com efeito, sabe-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabeleceu um conjunto de normativas nacionais de apoio para a formulação, implementação e gestão das políticas públicas locais. Nesse processo, o planejamento foi inserido como eixo central da gestão, considerado como instrumento estratégico para formular, implementar e acompanhar os resultados produzidos pelos governos na entrega de serviços. De fato, desde a Norma Operacional Básica (NOB) de 1997, em conformidade com o art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabeleceu-se como prioridade a confecção dos planos de AS para auxiliar em sua gestão. Esse aspecto foi reforçado em cada uma das NOBs seguintes, com especial atenção na de 2012, a qual indica o Plano como um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na perspectiva do SUAS (BRASIL, 2012). Posto como responsabilidade dos três entes federados, os planos devem ser confeccionados a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e conter diagnóstico socioterritorial; diretrizes e prioridades deliberadas; ações e estratégias correspondentes para a sua implementação; metas estabelecidas; resultados e impactos esperados; indicadores de monitoramento e avaliação; entre outros aspectos específicos.

1 Diversos estudos da literatura de burocracia iniciaram tratando dos burocratas de alto escalão nos processos que envolvem a etapa da formulação (GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999), pois se imaginava que fosse essa a etapa mais importante, na qual se “pensa” quais decisões serão tomadas, tais como formação da agenda, formação de alternativas, formulação de dinâmicas e fluxos de execução, dentre outras ações decisórias (HILL; HAM, 2002). Lipsky (1980) problematiza o papel dos trabalhadores que interagem diretamente com os cidadãos no curso de suas tarefas, e defende que existe um substancial teor discricionário na execução de seus trabalhos, os quais, de certa forma, modificam os objetivos descritos previamente. Em consonância com essa literatura, autores internacionais (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; BACON et al., 1996; HEIMER, 2013) começaram a notar a importância-chave de um ator intermediário a essa clara divisão entre alto escalão e profissionais de linha de frente. Ator esse que se assemelhava aos “gerentes” da teoria das organizações, o qual denominaram burocrata de médio escalão. Este se coloca como o ator responsável pelas atividades de gestão das ações nas políticas públicas, tais como o planejamento, fundamental para traçar objetivos e implementá-los na realidade social.

Entretanto, dada a necessidade de implementação de serviços atinentes ao SUAS e à necessidade de estruturação das redes de serviços, muitas vezes o processo de gestão – incluído aí o planejamento em AS – foi preterido ou apenas confeccionado para cumprir as normativas federais que impõe a necessidade desse documento para se ter acesso ao financiamento proveniente do Fundo Nacional. Por essas razões, planejar em AS muitas vezes tem se conformado como um exercício protocolar e sem serventia ao âmbito da implementação, sobretudo para os “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 2019).

Com o objetivo de contribuir com pesquisa empírica sobre a produção do planejamento setorial nos municípios brasileiros, pretende-se fomentar uma agenda de estudo em torno do planejamento local e, em especial, de AS – uma política pública ainda em processo de institucionalização.

Em termos metodológicos, partimos de um estudo de caso, dado que ainda existem lacunas importantes a serem preenchidas no campo do entendimento do planejamento local em AS. Pretendemos, assim, abrir novas questões investigativas para o campo. Para tanto, operacionalizamos a pesquisa a partir da aplicação de entrevistas em profundidade com seis gestores de 4 CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), analisando os dados por eixos temáticos. Inicialmente, intencionamos entrevistar a secretaria responsável pela gestão da AS de POA, a FASC, assim como o número total de Centros de Referência de AS em POA – vinte e dois. Entretanto, por conta da troca de chefia dentro da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), não nos foi autorizado acesso a todos os CRAS, tampouco foi possível estender a pesquisa junto aos gestores da FASC. Dessa forma, foram realizadas entrevistas apenas com gestores dos CRAS que se dispuseram voluntariamente a colaborar com a pesquisa. Com isso, nos foi possibilitado acessar o nível mais próximo entre planejamento e implementação.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem trazemos uma reflexão sobre o papel do planejamento para os governos e por que o mesmo pode ser compreendido como um eixo fundante de capacidade do Estado. Não pretendemos nos deter sobre o debate teórico das capacidades estatais, mas evidenciar como esses dois temas se tangenciam e podem ser explorados conjuntamente na análise de políticas públicas. Seguimos com a política de AS no Brasil, e em especial em Porto Alegre, para demonstrarmos, na sequência, o caso da estruturação do planejamento e os usos de dados pelos trabalhadores implementadores da política pública.

1. O PLANEJAMENTO COMO FUNDAMENTO DO CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL ADMINISTRATIVA-BUROCRÁTICA

Enquanto ferramenta estratégica para implementação de políticas públicas, o planejamento tem seu apogeu no início do século XX, quando os Estados ocidentais lançam mão desse meio para conduzir a economia após os contextos de crises e guerras (BIELCHOWSKY, 2004). Na América Latina, e especialmente no Brasil, o planejamento traduziu-se com parte central da construção dos Estados desenvolvimentistas que tinham como principal característica a forte presença do Estado na condução do crescimento econômico, tomado como condição de subtração do subdesenvolvimento². Nesse contexto, o modelo de planejamento seguia uma lógica centralizadora e programadora da economia, restando às políticas setoriais, sobretudo as ligadas ao âmbito social, baixa prioridade.

Com a crise econômica dos anos 1973 e 1979, desencadeada pelo aumento dos preços do petróleo, os Estados entram em crise. Assim, abre-se uma janela de “oportunidades” para a agenda liberal, vocalizada por países como Inglaterra e EUA – de Margaret Thatcher e Ronald Regan –, que passaram a questionar o modelo de Estado até então vigente, alegando que a sua forma e aparato de gestão foram os motivos da crise (CHANG, 2008). Nessa conjuntura, o planejamento associado ao antigo modelo de Estado passa a ser preterido empiricamente e teoricamente pois, afinal de contas, vigia a ideia de que as forças do livre mercado seriam melhores alocadoras de recursos, dispensando os esforços feitos pelo Estado. Dessa forma, ao contrário do prestígio logrado no pós-guerra, o planejamento começa a perder força como ferramenta de gestão dos Estados, sendo mantido mais como peça indicativa do que propositiva e orientadora do futuro.

Uma exceção a essa tendência é a contribuição de Carlos Matus sobre a importância do planejamento para os governos. Para o autor chileno, que observava especificamente a realidade da América Latina dos anos 1970 e 1980, qualquer Estado que desejasse avançar no desenvolvimento econômico e social não podia prescindir do planejamento, visto como uma estratégia disponível aos governantes para definir o futuro desejado e não ficar à mercê do fluxo dos acontecimentos – leia-se: “das livres forças do mercado”.

2 O debate sobre o subdesenvolvimento e o caminho do desenvolvimento foi marca do pensamento econômico brasileiro dos anos 1950. Encabeçados pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), discutiam-se as causas do subdesenvolvimento e as melhores vias para o desenvolvimento, que passavam por maior ou menor intervenção do Estado na economia. Entretanto, a defesa do planejamento como ferramenta central do Estado para promover tais transformações não era questionada nem em finalidades, em metodologia e formato (BIELCHOWSKY, 2004).

Segundo o autor, o modelo tradicional de planejamento desenvolvido no contexto desenvolvimentista deveria ser totalmente substituído por outro modelo mais democrático e aderente à realidade. O método anterior – conforme Carlos Matus –, portador de conteúdo econômico formulado por uma elite burocrática centralizada, detentora dos saberes técnicos e supostamente “neutros”, capazes de prever as necessidades sociais, provocou uma baixa aderência/aplicabilidade social dos planos e, por consequência, o seu descrédito no cotidiano da ação pública. Isso levou, muitas vezes, os executores de políticas públicas a pensar que os planos não dão certo, que estão descolados da realidade e, portanto, podem ser preteridos ante a necessidade de ação cotidiana nos serviços públicos. Diante disso, vigorou muitas vezes no dia-a-dia a improvisação na implementação dos serviços e nos seus processos de gestão, tornando mais distante o alcance de objetivos traçados. Tal cenário de descolamento entre o planejado e a realidade, a baixa aplicabilidade dos planos e seu descrédito como um instrumento de gestão, levou Matus a elaborar o que ficou conhecido como Planejamento Estratégico Situacional (PES).

O PES parte do entendimento de que o planejamento é um dos principais instrumentos políticos de um Estado. Negando a pretensão de neutralidade trazida pelo método tradicional, o autor defende que o plano é mais do que uma peça técnica: ele contém componentes técnicos, mas trata-se prioritariamente de uma peça política, na medida em que é por meio dele que a sociedade define o que é prioritário para seu futuro (MATUS, 1996, 1993a, 1993b). A visão de futuro, aonde se deseja chegar, qual projeto de desenvolvimento que norteia um país, cidade e/ou organização não pode ser deixado à sorte das livres forças do mercado, tampouco de uma elite que decide sobre a vida da coletividade.

O segundo postulado elaborado pelo autor é que o planejamento não deve ser restrito a uma elite, mas sim incluir e envolver a maior diversidade de atores possível para a tomada de decisão. Considerando que os agentes sociais carregam distintas visões de mundo, preferências e valores, a explicação da realidade se complexificaria e se aproximaria do mundo vivido, tendo, assim, maior potencial de aplicabilidade. Através do conflito, da negociação e do consenso entre tais atores se garantiria maior engajamento no processo de construção e aplicação dos planos. Pode-se afirmar, portanto, que o PES carrega em si um sentido democrático e de participação no processo decisório.

O sentido do conceito “situacional”, por sua vez, refere-se à necessidade de contextualização dos planos à realidade, seja na fase de montagem (a fase 1 do PES – explicação da realidade), quanto na sua implementação, monitoramento e avaliação. Partindo da noção de que a realidade é fruto de um passado construído e suas instituições, mas possui contingências que a modificam e dinamizam, os planos devem ter aspectos adaptáveis às mudanças que estão sem-

pre ocorrendo nos cenários políticos e econômicos, e que alteram as demandas societárias (MATUS, 1993a, 1993b). Ou seja, menos que uma camisa de forças, os planos devem ser orientadores da gestão, com aspectos flexíveis que estejam em consonância com essa compreensão de realidade.

Com a finalidade de contribuir concretamente com o avanço dessa peça técnico-política – o planejamento – e viabilizá-la na prática, o autor elaborou a metodologia dos quatro momentos³ do PES, que chegou ao Brasil nos anos 1990, mas teve um impulso importante nas políticas públicas nos anos 2000. Por meio dessa estratégia para explicar a realidade, encontrar seus nós críticos, pensar na elaboração de programas e projetos para implementá-los e posteriormente monitorá-los e avaliá-los, muitos programas e entes governamentais passaram a se orientar sobre o PES. Por meio de técnicas utilizadas no meio organizacional, como a árvore de problemas e a matriz FOFA, a discussão foi ingressando no setor público como um potencial resolutor de problemas.

Entretanto, quando analisado em seu conjunto, muito da gestão pública, a despeito de conhecer as técnicas, ou até utilizá-las (de maneira incipiente), ainda carece de retomar o sentido fundamental do PES: a participação do maior número e diversidade de atores possíveis; a necessidade de pensar o planejamento como peça política, orientador da ação e minimizador da zona do imprevisto e do voluntarismo na prestação de serviços. Ou seja, como uma peça administrativa que colabora com a implementação de políticas e não apenas como um documento de caráter formal de pouca aplicabilidade. Resgatando os postulados de Matus, defendemos que esse método significa um avanço na democratização das decisões políticas, pois valoriza a interpretação de cada participante envolvido no jogo social – mediante a posição que ocupa, seus valores e concepções. Esse avanço evidencia a importância do planejamento como instrumento na construção de um Estado que promova o desenvolvimento social

3 O PES foi dividido didaticamente em quatro momentos. O primeiro momento (momento explicativo) diz respeito ao diagnóstico da situação encontrada. Neste momento, são selecionados os principais problemas e discutidas as suas causas, pois, ao compreender a realidade, podem ser verificadas as origens e as causas da situação atual, identificando também as consequências. Posteriormente, pode-se selecionar os nós críticos, que são as causas sobre as quais é possível atuar para resolver os problemas. O segundo momento (momento normativo) é quando se estabelecem as metas e as linhas de ação para cada objetivo específico identificado. Nesse momento são identificados e quantificados os recursos necessários à realização das ações. É onde atuam diferentes atores presentes no jogo social, orientando o plano para a mudança que se quer obter. O terceiro momento (momento estratégico) é quando deve ser verificado se os objetivos, recursos, tecnologia e organização que estão disponíveis se contradizem entre si e se é possível contornar os obstáculos políticos. Essas conclusões visam dar viabilidade às propostas de solução já elaboradas. O quarto momento (momento tático-operacional) é o momento de monitorar as operações e avaliar continuamente. É quando se executa o plano sob uma gerência, com prestação de contas, supervisão, acompanhamento e avaliação (HUERTAS, 1996).

em conjunto com o avanço econômico, entregando políticas públicas qualificadas à população.

Tal debate dialoga diretamente com o tema das capacidades estatais, que traz em sua discussão originária o interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento e as condições e estruturas necessárias para tanto. Partindo da ideia de que Estados capazes são aqueles dotados de recursos para “implementar metas e objetivos sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais (EVANS, RUESCHEMAYER; SKOCPOL 1985, p. 9), um importante número de estudos avançou na discussão conceitual e operacional do termo (CINGOLANI, 2013). Entretanto, por ser abordado por um conjunto amplo de áreas e subáreas como a economia, a sociologia e a ciência política, são variadas as formas de analisar ou avaliar as capacidades estatais, sobretudo porque tais competências não são atributos fixos de um Estado, mas algo desenvolvido historicamente em distintas realidades (GOMIDE; BOSCHI, 2016).

No caso brasileiro, estudos sobre as capacidades estatais avançam com a chegada dos governos de centro-esquerda, que reacendem o debate sobre o papel do Estado nas tarefas de desenvolvimento econômico e social (PINHO, 2017). A partir de então, passou-se a revalorizar, no âmbito dos governos, o papel protagonista do Estado e de suas capacidades na concepção, no planejamento, na implementação e na avaliação de políticas públicas. Ademais, agregou-se nessas discussões o componente da *inclusão e desenvolvimento social*.

Nessa seara, a academia, junto com órgãos de pesquisa do governo (tais como o IPEA), passaram a desenvolver estudos para entender como as capacidades estatais afetam as ações governamentais e políticas públicas, assim como, quais fatores produzem capacidades estatais, tais como trajetórias institucionais de políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; GRIN, 2016). Entendido como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los (SOUZA, 2017, GOMIDE; PIRES, 2014), avançou-se na operacionalização do conceito, bem sintetizado por Celina Souza (2017):

Colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a

Neste trabalho, a capacidade administrativa ou burocrática que se refere à existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017), foi situada como essencial à implementação das políticas públicas – como uma condição para qualquer Estado que pretenda-se autônomo e capaz nas suas tarefas de desenvolvimento.

É nesse escopo que se insere o papel do planejamento. Definido nesse trabalho como um instrumento que viabiliza projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos e meios de viabilização do mesmo, entendemos o planejamento como um mecanismo fundante da capacidade estatal, ao mesmo tempo que demanda competências estatais administrativas para ser construído, num processo dialético. É por esse meio que a administração pode elaborar e implementar políticas públicas atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz e evitando improvisos.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO ÂMBITO LOCAL: A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO

A assistência social nasce no Brasil em 1937 com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, espaço onde as primeiras-damas atuavam no sentido da ajuda social, ou seja, a partir de caridade aos pobres e desvalidos, sem direito à proteção social garantida pelo Estado. Por nascer com tais características, a AS, apesar de ter avançado com o passar do tempo na construção de novas estruturas institucionais e políticas, vai repetir esse legado de tratamento dos problemas sociais a partir da lógica da caridade e do voluntarismo.

Entretanto, esse cenário se modifica com a redemocratização. Impulsionada pelos movimentos sociais, a AS teve seu reconhecimento legal a partir da Constituição Federal de 1988, quando foi alçada ao status de política pública no âmbito da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Com a edição da Lei Orgânica da AS – LOAS, em 1993, dá-se um passo adiante no reconhecimento da política pública em âmbito nacional por intermédio da formulação de parâmetros estatais de garantia de direitos nessa área.

No entanto, do ponto de vista da implementação, a AS não obteve avanços significativos nos anos 1990, em termos de ampliação e qualificação da oferta de serviços. Isso aconteceu porque foram os municípios que ficaram responsáveis pela formulação e implementação das principais ações, em um contexto de descentralização com baixo apoio federal, crise fiscal e corte de gastos (PAPI, 2014). Dessa forma, as entidades da Sociedade Civil tornaram-se prota-

gonistas na prestação dos serviços assistenciais nos municípios, implementando muitas vezes ações distantes dos objetivos da LOAS e reproduzindo o status assistencialista anterior (BARCELLOS ROSA, 2016).

Esse desenho de implementação permaneceu até 2003, ano da aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que trouxe uma nova lógica de proteção social para o país e transformou seus moldes operativos, seja pela instituição de novas regras de prestação de serviços ou pelo maior aporte de recursos para a área. A partir de tal movimento, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 deliberou pela criação do SUAS em 2005 e retomou a necessidade de dar materialidade à política de assistência conforme os preceitos da LOAS. A implementação do SUAS após a PNAS 2004 e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 2005, 2006, 2010 e 2012 configuraram uma concepção de sistema orgânico da política pública de AS, em que a articulação entre as três esferas de governo se constitui como elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde (PAPI, 2017).

Procurando uma melhor gestão da política de assistência, foi proposto o Pacto de Aprimoramento do SUAS, instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS. Ele se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema como um todo nos estados⁴ e municípios⁵. A partir disso, a gestão da Proteção Social no Brasil passou a se dar de forma compartilhada, com cofinanciamento e cooperação técnica entre os três entes federativos. O Plano de AS, conforme consta no art. 30 da LOAS, é o instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS, e tem como responsável por sua elaboração o órgão gestor da política, o qual precisa submetê-lo à aprovação do Conselho de AS, na intenção de promover um princípio democrático e participativo (NOB, 2005). O Plano deve ser construído por todos os entes federativos envolvidos na implementação, isto é, União, Estados e Municípios, no período de quatro anos, tendo que conter em sua estrutura aspectos como: (1) os objetivos gerais e específicos; (2) as diretrizes e prioridades deliberadas nas conferências dos três níveis de pactuação; (3) as ações e estratégias de implementação; (4)

4 RESOLUÇÃO Nº 32, DE 31 DE OUTUBRO DE 2013: Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e dá outras providências.

5 RESOLUÇÃO Nº 18, DE 15 DE JULHO DE 2013: Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

as metas estabelecidas; (5) os resultados e impactos esperados; (6) os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; (7) os mecanismos e fontes de financiamento; (8) a cobertura da rede prestadora de serviços; (9) os indicadores de monitoramento e avaliação; (10) o espaço temporal de execução e demais particularidades territoriais (BRASIL, 2012).

O diagnóstico socioterritorial é outro aspecto obrigatório nos planos de AS. Estes têm como objetivo o conhecimento das realidades a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, conhecendo suas demandas e potencialidades. A realização deste diagnóstico requer ações tais como o:

(I) processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidades sociais presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; (II) identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; (III) reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de AS. (IV) utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações (BRASIL, 2012, p. 25).

Ademais, destaca-se a necessidade da pactuação das metas nacionais e estaduais expressando o compromisso com o aprimoramento do SUAS em todos os entes federativos em conjunto. Nesse sentido, valoriza-se:

As ações articuladas e intersetoriais de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada, capacitações, elaborações de normas e instrumentos, publicações de materiais informativos e de orientação técnica, juntamente, com o acompanhamento e assessoramento das ações. (BRASIL, 2012, p. 26).

E, por fim, o planejamento do financiamento da política pública de AS se dá através dos instrumentos de programação orçamentária na administração pública: o Plano Plurianual (PPA⁶), a Lei de Diretrizes Orçamentárias

6 Plano Plurianual – PPA, o qual expressa o planejamento das ações governamentais de médio prazo e envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de mandato até o primeiro ano de mandato do governo seguinte; (2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a qual define as prioridades, metas e estabelece estimativas de receita e limites de despesa a cada ano; e (3) Lei Orçamentária Anual – LOA, a qual explicita as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e créditos à disposição, a qual é composta pelo Orçamento Fiscal, que compreende nos fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e as fundações públicas; pelo Orçamento de Investimento das Estatais, nas empresas em que o poder público detenha maior capital social com direito a voto; e pelo Orçamento da Seguridade Social, que congrega as Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 40).

rias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Apesar dessas disposições normativas para dar impulso à gestão da AS em âmbito nacional, sabe-se que a realidade municipal brasileira apresenta um conjunto de constrangimentos estruturais, tais como a precária arrecadação tributária somada às reduzidas condições socioeconômicas que se refletem no conjunto de capacidades, ou baixas capacidades, para implementar políticas públicas.

O caso de Porto Alegre, entretanto, difere dessa situação por se apresentar como uma grande capital, berço do Orçamento Participativo (OP), a qual investiu nas práticas de planejamento ao longo de sua trajetória de gestão. Desta maneira, esperava-se encontrar uma prática mais institucionalizada dessa tarefa. Entretanto, através dos achados das entrevistas, verificou-se que esse cenário se mostra distinto.

3. O PLANEJAMENTO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS

Para compreender a construção das estruturas de planejamento em AS no caso de Porto Alegre faz-se necessário contextualizar a criação do órgão gestor (a FASC) que coordena a implementação da política pública.

A Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) é a instituição gestora da política de assistência social no município, responsável pela oferta de serviços, programas e benefícios que promovam a inclusão de cidadãos, famílias e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de rede socioassistencial própria e também conveniada.

A fundação tem origem no ano de 1977 com o nome de Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC⁷), com direção da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Em janeiro de 1993 foi implementado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), no qual foi criado um grupo de trabalho denominado Foro Municipal da Assistência Social com o objetivo de elaborar o Plano Municipal de Assistência Social para Porto Alegre, sob a coordenação da FESC. O Foro era composto por entidades prestadoras de serviço, órgãos públicos das três esferas de governo, entidades de representação dos usuários, dos trabalhadores e de representantes das regiões do Orçamento Participativo. Após seis meses de trabalho, o Foro e a Prefeitura Municipal levaram ao conhecimento da população a proposta de Plano Municipal da AS, culminando na

7 Ponte entre o Executivo municipal e a administração dessas Unidades Operacionais, o que foi solucionado com a institucionalização da Divisão de Educação Social, Lazer e Recreação (DIES-LAR).

realização da I Conferência⁸ Municipal da AS da Cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017c).

No ano seguinte, pela Lei Municipal 7.414, a FESC começou a formular, promover e coordenar a política de AS através das ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover benefícios e serviços para o atendimento das necessidades básicas do indivíduo. Desta maneira, deixou de ser subordinada à Secretaria Municipal de Educação e passou a ter um presidente nomeado pelo prefeito. No ano de 2000, a FESC deu lugar à FASC, na qual as Unidades Operacionais⁹ passaram e ser designadas como Centros Regionais de Assistência Social e foram acrescidos Módulos de Assistência Social. Em 2007, a FASC começou o processo de avaliação para a implantação do SUAS, instituindo 22 CRAS e 9 CREAS três anos depois – conforme previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a).

No que tange à construção das estruturas de planejamento e a adequação das diretrizes e ações do SUAS nos Planos e Leis de exceções do município, cabe assinalar que quem orienta, coordena e acompanha o planejamento geral do município, incluindo o da AS, é a Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), que foi criada em dezembro de 2012 a partir da unificação do Gabinete de Planejamento Estratégico (GPE) e do Gabinete de Programação Orçamentária (GPO). A partir disso, a FASC, em conjunto com as outras áreas setoriais, envia seus planos para a SMPEO, que tem por compromisso unificá-los de forma coerente na construção de um planejamento governamental que visa o desenvolvimento socioeconômico por meio da prestação de serviços públicos de qualidade.

Essas funções táticas de organização são de responsabilidade de gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias formuladas pelo alto escalão da burocracia, isto é, pelas chamadas burocracias de médio escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011), as quais gerenciam

8 Teve as seguintes aprovações: (1) 1º Plano Municipal da Assistência Social de Porto Alegre; (2) criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); (3) criação das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS, hoje CORAS), vinculadas ao CMAS; (4) criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); (5) eleição de 64 delegados para a 1ª Conferência Estadual de Assistência Social do Estado, promovida de 15 a 17 de setembro de 1993 pelo Comitê Interinstitucional de Assistência Social (CIAS/RS) (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a).

9 São estes: (1) CECOPAM – Centro de Comunidade Parque Madepinho, no bairro Cavalhada; (2) CEPRIIMA – Centro Esportivo Primeiro de Maio, no bairro Passo D’Areia; (3) CECORES – Centro de Comunidade Vila Restinga, no bairro Restinga; (4) CEVI – Centro Esportivo Vila Ingá, no atual Eixo Baltazar; (5) CECOFLORE – Centro de Comunidade Vila Floresta, no antigo Parque Florestal; (6) CECOVE – Centro de Comunidade Vila Elizabeth, no bairro Sarandi; (7) CEGEB – Centro Esportivo George Black, no bairro Medianeira; (8) Centro Social Vila Mapa, no bairro Lomba do Pinheiro (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a).

os burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019), funcionando como o elo entre esses implementadores e os formuladores – sendo essa função realizada pela FASC no município de Porto Alegre, como citado anteriormente.

Descendo do planejamento na burocracia de médio escalão para a burocracia de nível de rua foi constatado, junto às entrevistas com os gestores e trabalhadores dos CRAS, que o planejamento é valorizado como prática de gestão unanimemente; entretanto, sua implementação ou “saída do papel” é um processo tortuoso e complicado.

Sobre a valorização do planejamento, refere uma das entrevistadas:

Sem planejamento tu não consegues lidar com as dificuldades, sem planejamento tu não consegues enxergar o tamanho da situação. Tu tens que ter planejamento, a afinação da entrada dos usuários em relação aos serviços. Mais do que nunca diante desse caos nós precisamos ter planejamento. A gente fica pensando que a gente planeja de acordo com o que a gente tem, porque, se eu não conseguisse planejar, seria o caos. (Entrevista 1).

Sobre a prática de planejamento, referem um conjunto de constrangimentos que dificultam a sua implementação. O longo processo de implementação do SUAS no município e sua demora seria um fator agravante, como cita um dos entrevistados:

O município levou oito anos (de 2005 a 2013) para a implementação do SUAS. Ele sentou em cima do recurso e não desenvolveu (a política), foi bem atrasado, a gente saiu de módulo e passa direto a ser CRAS. (Entrevista 1).

Há um conhecimento superficial sobre o conceito de planejamento entre os gestores dos aparelhos de CRAS que atendem a população. Não se faz referência à necessidade de montar os planos municipais de assistência com um conjunto de atores, inclusive a população beneficiária, simultaneamente com a gestão. Muitas vezes a compreensão de plano se confunde com a de reuniões de trabalho:

Então planejamento é para isso, para não marcar duas atividades para o mesmo horário e dia para que não atrapalhe o andamento de todo o serviço. (Entrevista 3).

Os próprios técnicos dos CRAS reconhecem a dificuldade para planejar e apontam a necessidade de um aporte do restante do sistema municipal para que possam fazer um do atendimento:

nós somos as atividades fim, temos que ter uma retaguarda das atividades meio, ou seja, dos gestores também da sede da FASC, que nos dê garantias de questões que a gente precisa executar na ponta. (Entrevista 1).

Ademais, destacam que não há estrutura disponível para que os responsáveis pela prática do planejamento possam fazer o seu trabalho. O acesso à internet e à linha telefônica são incertos, o que impede a comunicação entre os CRAS, os gestores, e os usuários para a obtenção de informações necessárias para o planejamento de todo território, como relata um entrevistado:

Já ficamos mais de dez vezes sem internet neste ano, só neste mês já são duas vezes, o telefone também já foi cortado, assim eu deixo de trabalhar, marcar reuniões, eu já fiz muito tempo em casa, mas vejo que há um descaso, não faço mais isso. (Entrevista 4).

Referem que, muitas vezes, possuem apenas um computador para uso coletivo, em mau estado de conservação e, portanto, sem as condições mínimas de trabalho, que incentivo há para planejar:

Não se tem nem computador ou impressora direito. Isso aqui (apontando para o computador) é uma carroça velha. Quando não falta material de expediente, caneta, pano para o chão. (Entrevista 1).

Soma-se a esses constrangimentos estruturais para a realização do planejamento a dimensão e complexidade do município no que tange à sua “questão social”. Segundo dados divulgadas pelo IBGE, Porto Alegre é a 10ª maior cidade do país em tamanho populacional, chegando a quase um milhão e meio de habitantes, ou seja, é considerada na Tipificação dos Serviços do SUAS como uma metrópole, apresentando 2,6% de população em extrema pobreza (IBGE, 2011). Isso tem efeitos diretos sobre o planejamento da política, assim como destacam os entrevistados:

“A gente planeja, mas nem sempre consegue executar o que a gente planejou. Temos muitas situações que não temos controle.” (Entrevista 2).

“Nós temos aqui 23 bairros da cidade. É um território bastante grande.” (Entrevista 1).

A falta de recursos humanos para atender à prestação de serviços é outro fator crucial que impossibilita a realização de planejamento a longo prazo:

“Fiquei cinco meses tendo só um técnico, e para teres um planejamento a médio ou longo prazo tens que ter recursos humanos. Se não os têm, tens que trabalhar com o planejamento imediato.” (Entrevista 1)

Essa situação está agravada no atual contexto de Porto Alegre (ano de 2017), em que faltam trabalhadores em função do encerramento de convênio e o não chamamento para concurso público, conforme previa a NOB-RH de 2006. De acordo com tal norma, o SUAS, a partir de 2006, incentivou, através da disponibilização de recursos, a realização de concursos específicos para

trabalhadores da AS na intenção de promover a maior institucionalização do sistema. Entretanto, Porto Alegre, apesar de assumir esse compromisso e realizar o concurso público no momento em que aderiu à política, permaneceu renovando o convênio da empresa terceirizada que prestava serviço há sete anos no município, sem chamar os aprovados: *“nós temos aqui 10% quadro próprio e 90% terceirizado, que inclusive são instáveis: se não pagam, não vêm.”* (Entrevista 1). Os aprovados no concurso público, atualmente, entraram com processo de impugnação do convênio, o que ocasionou a saída de todos os trabalhadores terceirizados, afetando diretamente o planejamento:

“A gente tinha ali as equipes técnicas dos CRAS e uma boa parte deles era terceirizada.” (Entrevista 2); *“agora sem os terceirizados, somos só eu [coordenadora] e as duas técnicas, daí tenho que ficar aqui [na recepção] atendendo telefone. Esse CRAS nunca teve a equipe completa.”* (Entrevista 4).

“A gente tem reuniões mensais sistemáticas, onde faz o planejamento. Mas hoje a gente consegue fazer o planejamento semanal, não se consegue fazer um planejamento de médio e longo prazo, a gente vem com a construção de um planejamento, com alinhamento conceitual junto aos territórios tanto de rede própria quando de rede privada.” (Entrevista 1).

Diante dessa realidade, a cidade optou por adotar um sistema de atendimento do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) junto às entidades da sociedade civil que já prestavam serviços para a AS antes da implementação do SUAS, com o chamado Serviço de Atendimento Familiar (SAF). Os SAFs não estão tipificados na política de AS, e o SUAS aponta que somente a rede própria (pública) pode executar o serviço de PAIF. Além disso, a Rede de Atendimento Socioassistencial da Proteção Básica conta com entidades parceiras que realizam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), este tipificado pelo SUAS e não exclusivo da rede pública de atendimento.

Desse modo, o monitoramento do planejamento dessas entidades conveniadas e parceiras ocorre por meio de reuniões sistemáticas – que variam de mensais a semanais – chamadas de Reuniões de Regionalização, com as coordenações dos CRAS de referência, nas quais, segundo os entrevistados, não têm acesso aos espaços de construção desse planejamento, mas procuram alinhar os conceitos junto aos técnicos desses locais. Todavia, os entrevistados explicitam que há dificuldades de entendimento da mudança de conceitos preestabelecidos por conta da trajetória desses locais, muitas vezes de cunho religioso e pautado nas lógicas de disciplina escolar:

“A AS em Porto Alegre foi construída por entidades de cunho religioso” (Entrevista 2); *“é muito difícil fazer eles entenderem que trabalhar com espiritualidade é diferente que religiosidade. Muitos rezam antes das atividades.”* (Entrevista 4)

“Eles ainda chamam de alunos, têm o caderninho amarelo de anotações e trabalham segundo o calendário escolar, mas SCFV é muito mais do que alimentar as crianças e tentar deixá-las quietas.” (Entrevista 4).

Outra forma de planejamento citada pelos entrevistados foram as Reuniões de Rede Geral, com todos os serviços públicos possíveis da região de cobertura do CRAS. Na prática, entretanto, apenas um aparelho (CRAS) estava realizando essas reuniões mensalmente, juntamente com as reuniões semanais de equipe interna para a realização do planejamento de curto prazo, as quais não possuem uma orientação padrão de quem são as pessoas que devem participar.

Ou seja, a ideia de planejamento que a maioria dos entrevistados reconhece é a metodologia da reunião, onde muitas vezes pouco se encaminha de ações concretas a serem realizadas.

O objetivo de planejar e compor o plano municipal de AS como norteador do futuro da política pública não aparece nas falas dos entrevistados, tampouco as estratégias de participação no planejamento setorial por meio do PPA no município.

“Não, nem se sabe o que é isso. Nós não temos nem notícias disso. Mas por vezes a Proteção Básica pede para darmos opiniões sobre o que é necessário.” (Entrevista 1)

“Eu não sei, mas eu acho que não. É muito mais um ‘não, eu não sei’ do que um ‘definitivamente, não’. Talvez aconteça que lá na PSB, se não me falha a memória, elas nos consultam em algum momento, elas montam e nos consultam, do tipo ‘o que vocês acham?’” (Entrevista 2)

Uma questão importante referida pelos entrevistados para essa baixa adesão coletiva ao planejamento e a reduzida (ou nenhuma) participação no PPA foi o fato de a política pública deixar pouco espaço para a discricionariedade do burocrata da “ponta”. Por se tratar de uma política normatizada nacionalmente, o desenho vem pronto, cabendo ao ente local apenas implementá-la. Ou seja, o planejamento nesse caso é importante apenas para executar a política pública de acordo com as normativas, mas os esforços criativos de formulação de objetivos estratégicos de médio e longo prazo ficam subtraídos nessa realidade. Conforme revela a entrevistada:

“Como se executam as questões técnicas, a partir das diretrizes nacionais, que reescrevem isso dentro do município e se faz o planejamento das ações nos territórios.” (Entrevista 1)

Outra dimensão importante a se salientar é a presença de um esforço de planejamento seletivo. Ou seja, percebeu-se a tendência nos CRAS com maiores equipes e infraestrutura de participação de técnicos, apenas, nos pro-

cessos decisórios. Isto é, a Coordenação, com os assistentes sociais e psicólogos, decidem e encaminham as principais ações nos CRAS. Em algumas situações são realizadas reuniões com o restante dos trabalhadores, geralmente com objetivo de informar o que já foi previamente decidido.

Já em locais com menor infraestrutura e que disponha de recursos humanos reduzidos há, geralmente, a participação de todos os funcionários do local, desde o grupo administrativo até mesmo os trabalhadores de limpeza e portaria, com a justificativa de que *“o porteiro é o primeiro acesso do atendido, se ele tem que saber o que estamos fazendo”* (Entrevista 4). Mas isso é apenas uma tendência, dado que, diante do observado, as coordenações do equipamento público têm ampla liberdade para decidir sobre como ocorrerá a construção do planejamento e das ações cotidianas dos CRAS.

Diante do exposto, nota-se no caso da AS um conjunto de elementos que interferem no conhecimento e prática do planejamento setorial, que incluem: a incipiência da implementação do SUAS em Porto Alegre; a falta de estrutura de recursos humanos e inclusive de estabilidade e continuidade dos servidores para atuarem em áreas de gestão; o fato da política pública estar, de certa forma, engessada – o que interfere nos esforços de pensá-la e planejá-la de acordo com os interesses locais da população. As reuniões são tomadas como sinônimo de planejamento e não há técnicas aplicadas para a realização do mesmo. Ademais, há que se referir que há certa separação e distanciamento entre atores planejadores e executores da política pública, mesmo no âmbito dos serviços de “ponta”.

REFLEXÕES FINAIS

O caso estudado revela que o planejamento como prática que orienta o rumo estratégico e a execução dos serviços analisados é ainda bastante incipiente. Em que pese os entrevistados revelarem ser de extrema importância o planejamento para entenderem os rumos que estão dando para as políticas públicas, para visualizarem seus resultados e onde se acerta ou se erra, a prática pode ser sintetizada ainda como protocolar. De fato, conhece-se pouco sobre a lógica e o sentido estratégico do planejamento como orientador dos futuros dessa política pública, e muito do que se faz na prática responde a uma necessidade formal. Ou seja, em grande medida as peças de planejamento são exigidas pelo governo federal, como no caso dos planos de AS pactuados no SUAS, em que as metas vêm estabelecidas pela prefeitura, não havendo uma análise situacional dos problemas em profundidade para o estabelecimento de práticas de elaboração nas próprias unidades (CRAS).

A partir dessa perspectiva e das discussões feitas neste trabalho, pode-

mos afirmar que a capacidade burocrática para o planejamento é central para a conformação de capacidades estatais municipais para implementar políticas públicas federais, especialmente a de AS no Brasil – que tem na figura dos municípios os principais responsáveis por sua implementação.

Aproximando das teses de Matus, foi possível perceber que há uma importante separação entre os atores que planejam e os que executam. Entre unidades e intraunidades, percebe-se que há um conjunto importante de atores envolvidos com conhecimento da política pública e dos territórios, mas que não têm espaço no planejamento – como os próprios trabalhadores do SUAS. Isso pode derivar de inúmeros fatores por eles levantados, tais como a falta de funcionários e a alta rotatividade, que faz com que restem poucos servidores para a tarefa de planejamento. Mas não se pode deixar de considerar a cultura mais elitizada do planejamento tradicional, que imputa este tipo de tarefa a apenas alguns atores com “capacidade”. Retomando os pressupostos do autor, ressaltamos que as políticas públicas com maior capacidade de atender às demandas cidadãos precisam ser pensadas e elaboradas o mais próximo possível desses agentes. Para tanto, planos orgânicos e que atendam aos problemas da unidade ou do território precisam ser realizados de maneira coletiva, a começar pelos próprios trabalhadores das unidades. Se é certo que fatores estruturais pesam sobre a prática do planejamento, como a falta de estrutura física e de recursos humanos e a própria incipiência de algumas políticas públicas, como a de AS, é notória a falta de compreensão sobre o sentido e técnicas deste instrumento para a gestão de políticas públicas – um espaço a ser preenchido pela literatura de políticas públicas em suas etapas de formulação e implementação.

REFERÊNCIAS

BACON, Kelly; BUNCH, Ron; CAMERON, Charles; DEIS, Robert; MORGAN, Douglas. What middle managers do in local government: stewardship of the public trust and the limits of reinventing government. **Public Administration Review**, v.56, n. 4, pp. 359-366, 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/976377?seq=1>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BARCELLOS ROSA, Taciana. **O papel das entidades da sociedade civil na prestação de serviços à assistência social: um estudo sobre a implementação do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos no município de Canoas (RS)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. Pag. 111. 2016.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências [Lei Orgânica da Assistência social – LOAS]. Brasília. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita-SUAS Planos de Assistência social: diretrizes para elaboração**. 1 ed., vol. 3. Brasília: MDS, pp. 120. 2008. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol3_planos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 130 de 15 de julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência social: Aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 33 de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-SUAS 2012). Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/nob-suas-2012-resolucao-cnas-33-2012>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **MERIT Working Paper**, n. 53. United Nations University: Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/unm/unnumber/2013053.html>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

EVANS, Peter; RUESCHEMAYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University, 1985.

FLOYD, Steven; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, special issue, p. 153-167, 1992. Disponível em: <https://www.academia.edu/28103476/Middle_management_involvement_in_strategy_and_its_association_with_strategic_type_A_research_note>. Acesso em: 27 fev. 2020.

FRIEDMANN, John. Dois Séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, ENAP, 2006. pp. 69-109. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/809/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20A%20metodologia%20de%20gest%C3%A3o%20estrat%C3%A9gica.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (edit.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GOMIDE, Ávila; PEREIRA, Ana; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, p. 3-12. 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/51311>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GOMIDE; Alexandre Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOUVEA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HEIMER, Carol. Resilience in the middle: Contributions of regulated organizations to regulatory success. **Annals of American Academy of Political and Social Science**. v. 649, n° 1, p. 139-156, 2013. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716213491542>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: Sage, 2002.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades [ferramenta online]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Russel Sage Fundation, New York, 1980.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/4158>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000300005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 46-82, 1998. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/400>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MATTHEWS, Felicity. Governance and State Capacity. In: LEVI-FAUR, David (Edit.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Tomos I. Brasília, DF: IPEA, 1993a.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Tomos II. Brasília, DF: IPEA, 1993b.

NOVE, Alec. **A economia do socialismo possível**. SP, Ática, 1989.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, pp. 1.551-1.573. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000600007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 27 fev. 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, n. 35, 2011, Caxambu, Minas Gerais.

PAPI, Luciana. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. p.235. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

PAPI, Luciana. **Repactuação das Relações Intergovernamentais na Implementação da Política de Assistência Social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, n. 2. Rio de Janeiro, 2017. p. 331-368. Disponível em: <<https://doaj.org/article/7b3e2d-277db443e8ac30489ea3241949>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

REPETTO, Fabian. **Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, 2003.

SCHNEIDER, Ben. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Rev. Adm. Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000100027&lng=en&nr-m=iso>. Acesso em: 27 fev. 2020.

SOUZA, Celina. **Modernização e capacidade burocrática e financeira do Estado na política de assistência social**. Projeto de pesquisa submetido ao CNPq para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa. Agosto, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. UnB, 1978.