

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

MAÍRA CRISTINA DE JESUS SOARES

**UMA ANÁLISE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PPAG 2008-2011 DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS**

BELO HORIZONTE

2015

MAÍRA CRISTINA DE JESUS SOARES

**UMA ANÁLISE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PPAG 2008-2011 DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Gestão Pública na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, no cumprimento às exigências para obtenção de título de bacharel.

Orientadora: Eleonora Schettini M. Cunha.

BELO HORIZONTE

2015

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO .....</b>	<b>5</b>
1.1 Políticas Públicas .....	5
1.2 O Planejamento.....	8
1.2.1 Dimensões do planejamento .....	9
1.2.2 Evolução do planejamento.....	9
1.2.3 Planejamento Governamental .....	10
1.3 Os instrumentos legais de planejamento governamental.....	13
<b>CAPÍTULO 2 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA REGULAMENTAÇÃO. ....</b>	<b>17</b>
2.1 A trajetória da assistência social no Brasil .....	17
2.2 A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) .....	20
2.3 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS).....	22
2.4 A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).....	24
<b>CAPÍTULO 3 – O PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL DE MINAS GERAIS DE 2008-2011.....</b>	<b>30</b>
3.1 O Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais (PPAG-MG) .....	30
3.2 Ações PPAG-MG 2008-2011 no âmbito da assistência social.....	34
3.3 Responsabilidades da Gestão dos Estados segundo NOB/2005 .....	42
3.4 Implantação do SUAS <i>versus</i> Projeto Travessia .....	46
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>50</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

Podemos considerar que assistência social, no Brasil, se divide em dois momentos: um antes e o outro depois da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a Constituição é um marco que a institui como uma política pública de dever do Estado e dá início a um conjunto de medidas com o intuito de normatizar essa área. Desde então, a política de assistência social possui uma regulamentação que vem se modificando ao longo dos anos para se adequar às demandas da sociedade e às necessidades apresentadas para a sua gestão.

O tema é bastante estudado no nível federal e existem alguns estudos de caso do nível municipal, porém há uma ausência de informação e trabalhos acadêmicos sobre a Assistência Social no âmbito dos estados, especialmente no que se refere ao Estado de Minas Gerais. Tentando compreender o que está sendo feito nessa área no estado de Minas Gerais, este trabalho tem como objetivo analisar a conformidade das ações propostas no PPAG pelo Estado de Minas Gerais, no período de 2008 a 2011, em relação à Lei Orgânica de Assistência Social (1993), à Política Nacional Assistência Social (2004) e à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (2005).

Para alcançar este objetivo foi realizada uma revisão da literatura sobre o planejamento e seus instrumentos legais no âmbito das políticas públicas, bem como sobre a política de assistência social e sua regulamentação, tendo como principais fontes, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a Política Nacional Assistência Social - PNAS (2004), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (2005). Também foram realizadas pesquisa e análise documental sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental 2008 – 2011 do estado de Minas Gerais – PPAG. Essas fontes estão disponíveis nos sites governamentais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma breve sistematização de parte da literatura sobre políticas públicas, enfatizando seu processo de formulação. Esse capítulo também apresenta o conceito, a dimensão e a evolução do planejamento, especialmente o planejamento governamental e seus instrumentos.

O segundo capítulo contextualiza a trajetória da assistência social, destacando sua constitucionalização, em 1988, e as suas regulamentações posteriores, especialmente a Lei

Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

O terceiro capítulo apresenta o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG de Minas Gerais 2008-2011, destacando as ações no âmbito da assistência social e fazendo uma análise comparativa das ações previstas no PPAG com as responsabilidades do Estado contidas na regulação da área: LOAS, PNAS e NOB/2005. Em seguida tem-se as considerações finais com algumas reflexões a partir do estudo realizado.

## **CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO**

Nesse Capítulo apresentam-se uma breve sistematização acerca do conceito de políticas públicas, bem como do seu processo de formulação. Dado que esse processo está articulado ao de planejamento, também apresenta algumas reflexões acerca das suas dimensões e evoluções, especialmente quanto ao Planejamento Governamental e seus instrumentos.

### **1.1 Políticas Públicas**

A função do Estado passou por diversas mudanças ao longo dos séculos. Atualmente o Estado possui, além das funções tradicionais de garantir segurança e defesa, bem como os direitos civis e políticos, a função de promover o bem estar da sociedade, própria dos direitos sociais. Para garantir esse bem-estar, o Estado se utiliza de políticas públicas, em especial das políticas sociais (SEBRAE/MG, 2008.)

Existem diversas definições de política pública. Celina Souza cita algumas definições de outros autores:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2007, p. 68).

A política pública, portanto, comporta ações, planos e metas que os governos elaboram visando a modificar a realidade da sociedade (SEBRAE/MG, 2008), seja para manter ou para refazer o equilíbrio social (SARAVIA, 2006).

As estratégias usadas na elaboração de políticas públicas dependerão dos atores envolvidos, principalmente daqueles que possuem poder decisório. Ela é feita mediante a definição de objetivos e estratégias, além de determinar quais serão os recursos utilizados para conseguir alcançar os objetivos pré-estabelecidos. As políticas públicas são definidas no âmbito do Poder Legislativo, porém suas propostas partem e são efetivamente executadas pelo Poder Executivo (SEBRAE/MG, 2008). Segundo Amabile (2012), apesar da responsabilidade ser das autoridades formais legalmente constituídas, o compartilhamento do processo

decisório está crescendo, com maior participação da sociedade civil. Isso aumenta a probabilidade de sucesso da política, uma vez que interagem as partes envolvidas.

É bom salientar que formular uma política pública não é tarefa fácil nem tranquila, muito menos achar que a tecnologia pode solucionar todos os problemas. A elaboração de uma política pública envolve diversos atores, tanto provenientes do governo ou Estado, conhecidos como ‘estatais’, como os oriundos da sociedade civil, denominados ‘privados’. (SEBRAE/MG, 2008). Devido à complexidade das políticas públicas, acabam surgindo conflitos de ideias entre os atores envolvidos, o que de certa forma é aceitável, uma vez que cada um possui seu ponto de vista. Porém conflitos intensos e persistentes podem acabar dificultando acordos ou consensos, e não possibilitando elaborar uma política voltada para o bem-estar da sociedade.

O processo de formulação de políticas públicas, conhecido também como Ciclo das Políticas Públicas, apresenta diversas fases, que variam conforme os autores. Adotamos a classificação que indica que este ciclo possui cinco fases (SEBRAE/MG, 2008). A primeira refere-se à formação da *Agenda*. Nessa etapa selecionam-se quais problemas são prioritários e quais possuem menos significância. Essa análise pode ser feita através de indicadores, que mostram a situação atual da comunidade, e também pelo *feedback* das ações governamentais, ou seja, pela avaliação de programas anteriores, sejam acabados ou não, mas que auxiliam na descoberta de outros problemas não detectados pelo governo.

Após definidos quais serão os problemas a serem tratados, deve-se traçar uma linha de ações que ajudarão a solucionar os problemas em questão. Essa seria a segunda fase: *Formulação de Políticas*. Nessa fase, elaboram-se o objetivo da política, os programas a serem desenvolvidos e as metas almejadas.

A terceira fase é o processo de *Tomada de Decisão*, escolha das ações. Nessa etapa escolhem-se as alternativas em resposta ao problema. Nesse estágio também se escolhe como será o processo de tomada de decisões e quem vai participar do processo decisório, quais serão os recursos e o prazo temporal da ação política. As escolhas feitas nessa etapa devem ser expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública.

A quarta fase é a *Implementação*, ou seja, o momento em que o planejamento e as escolhas são transformados em ações. A responsabilidade da execução da política é feita pelo

corpo administrativo. Durante a execução da política pode haver alterações, dependendo da condução do corpo administrativo. A implementação, segundo os estudiosos, pode ser feita de duas maneiras: De cima para baixo (do governo para a sociedade) e de baixo para cima (da população para o governo). A implementação de cima para baixo é considerada centralizada: uma parte dos funcionários opina na decisão sobre a implementação da política, a outra maioria apenas acata e cumpre a decisão. Já a de baixo para cima é considerada descentralizada: os beneficiários das políticas são chamados a participar da decisão, não apenas acatar as ordens, mas participar do processo.

Durante a implementação podem surgir algumas fatores externos (como o número de organizações e agências envolvidas no controle da política) e internos (como as características estruturais das agências burocráticas - tamanho, hierarquia, recursos humanos, financeiros e materiais etc.) que podem comprometer a eficácia da política pública. É importante ficar atento a esses fatores para não ocorrerem aborrecimentos futuros.

A quinta e última fase é a *Avaliação*, elemento essencial para a política pública. A avaliação não precisa ser feita ao término da implementação da política pública. Pelo contrário, é fundamental fazer uma avaliação durante o processo, pois se pode descobrir falhas ou imprevistos e corrigi-los a tempo. Essa avaliação durante a execução das atividades é conhecida por alguns autores como acompanhamento ou monitoramento. Para analisar se a política foi bem sucedida é interessante avaliar se as medidas adotadas foram adequadas para o problema enfrentado. E se não foram, apresentar novas alternativas de ações.

A avaliação possibilita à administração prestar contas dos seus atos e recursos, justificar as ações e explicar as decisões, mostrar qual foi o impacto para a sociedade, se cumpriu com os objetivo e metas, identifica falhas que dificultam o sucesso, além disso, gera informações úteis para outras políticas públicas, dentre outros.

Essas fases ou ciclos de políticas públicas auxiliam na compreensão do processo de elaboração de uma política. Saravia (2006, p. 31) apresenta quatro características de uma política pública. São elas:

- 1) Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal, legalmente constituída no âmbito da sua competência, e é coletivamente vinculante;
- 2) Decisório: a política é um conjunto, uma sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;

3) Comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;

4) Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Já Thoenig apresenta elementos que podem caracterizar uma política:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um 'quadro geral de ação'; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores (THOENIG, 1985 apud SARAVIA, 2006, p. 31 e 32).

O formato concreto da política dependerá de cada população específica e o tipo de condução dado pela sociedade para as políticas públicas vai contribuir para a sua estabilidade e eficácia, e isso depende do grau de participação dos grupos envolvidos, dentre outros fatores.

## **1.2 O Planejamento**

O processo de elaboração de uma política pública guarda estreita relação com o processo de planejamento. O conceito de planejamento é definido de forma diferente por vários autores, o que mostra que tal conceito não é homogêneo e nem uniforme. Para Lafer (1987, p. 7) “o Planejamento, nada mais é que um modelo teórico para a ação. Propõe-se a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade”. Person (1953 apud OLIVEIRA PENNA, 1963, p. 21) descreve “o planejamento como processo dinâmico, continuado, cuja aparência definitiva é muitas vezes contrariada pela ocorrência de variáveis imprevistas que quase sempre reclamam constantes modificações da estrutura inicial”. Já Sotore (1946 apud OLIVEIRA PENNA, 1963, p. 22) discorre que “planejar consiste em reunir e analisar informações pertinentes aos objetivos visados, acompanhados de conclusões que permitirão estabelecer a norma de ação futura”.

Segundo Oliveira, D. (2006), planejamento são processos e não somente um produto técnico e, para que seja bem realizado, são necessários bons planejadores que possuam visão de futuro, e que façam com que as ações desenvolvidas gerem os resultados calculados. Além disso, espera-se que os beneficiados pelo planejamento ajudem no monitoramento e na supervisão da sua implementação, podendo até denunciar as regularidades. Para um bom processo de decisão política, é necessário que as informações sejam claras e precisas, que haja transparência e ética, aceitação de visões diferentes, vontade de negociar e, por fim, tentar

buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e, principalmente, para as partes envolvidas.

Uma visão equivocada, de acordo com Oliveira, D. (2006), é considerar que o planejamento tenta controlar a sociedade e sua economia. Um engano, uma vez que esse processo é construído juntamente com os atores envolvidos e que direta ou indiretamente são afetados pela decisão. O planejamento, portanto, é um processo contínuo, que abarca análise, envolvimento das partes interessadas, indagações, preparação, ações, tudo isso para obter os resultados desejados para as partes.

### *1.2.1 Dimensões do planejamento*

Steiner (1969 apud OLIVEIRA, D., 2006), estabelece cinco dimensões do planejamento. A primeira refere-se ao assunto abordado, podendo ser de pesquisa, produção, finanças, marketing, recursos humanos etc. Já a segunda dimensão corresponde aos elementos de planejamento, que são: objetivos, orçamentos, programas, políticas, normas, dentre outros. A outra dimensão diz respeito ao tempo do planejamento, por exemplo, de curto, médio ou longo prazo. A quarta remete-se às unidades organizacionais, nas quais é elaborado: planejamentos corporativos, de grupos funcionais, de departamentos, de produtos, de divisões, dentre outros. A última dimensão corresponde às características do planejamento, que podem ser por qualidade ou quantidade, tático ou estratégico, simples ou complexo, público ou confidencial etc.

Essas dimensões, completa Steiner, (1969 apud OLIVEIRA, D., 2006), não são mutuamente excludentes e nem têm direcionamentos muito claro. Elas permitem que as pessoas tenham uma visão mais ampla do que é o planejamento e possam elaborar e executar com mais precisão e convicção um planejamento.

### *1.2.2 Evolução do planejamento*

Segundo Oliveira, J. (2006), a ideia de planejamento surgiu há mais ou menos um século, na tentativa de controlar o futuro através dos planos. Primeiro surgiu o planejamento espacial, no final do século XIX e início do século XX, na Inglaterra. Esse conceito trouxe um entendimento voltado mais para o planejamento de técnicas de urbanismo e arquitetura, podendo assim planejar cidades mais agradáveis para se viver.

No início do Século XX, após a criação da União Soviética, surgiu um novo pensamento: o planejamento econômico centralizado. Nessa nova vertente, o Estado teria o controle sobre os recursos e os distribuiria conforme os planos e metas estabelecidos pelos políticos.

A partir da década de 1930 foram acrescentadas as esferas social e econômica do planejamento à vertente espacial-urbanística do planejamento, nos EUA e Europa. Nessa época, houve avanço das idéias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, como também ganhou mais força a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional. Permanecia a concepção do planejamento como fazer planos para controlar o futuro além de essas decisões serem de responsabilidade do Governo. Nesse ponto, o planejamento ainda era dividido em fases sequenciais (OLIVEIRA, J., 2006).

A partir de 1950 começou-se a pensar o planejamento como sequência linear de ações, assumindo-se que poderia surgir imprevistos durante o planejamento ou mesmo na sua execução, ou seja, que não é possível controlar tudo. Esse planejamento ainda era visto como técnico. Na mesma época, surgia, no movimento civil dos Estados Unidos, a ideia de que o planejamento não deveria ser um instrumento técnico, mas sim político e que ele deveria ser usado em favor dos menos favorecidos socialmente, através da intervenção das políticas públicas (OLIVEIRA, J. 2006). Essa concepção persiste até hoje.

Ainda segundo OLIVEIRA, J (2006) as mudanças no conceito de planejamento continuou a partir da década de 1970 em diante. O planejamento agora não era visto como técnico e sim como um instrumento político, que visa articular e moldar os interesses das partes envolvidas através da intervenção de políticas públicas.

O processo de planejamento, principalmente o de políticas públicas, é uma decisão política. Nesse sentido, precisa ser bem elaborado, obtendo opiniões das partes interessadas, às vezes divergentes, mas que permitem uma visão melhor dos problemas a serem enfrentados. Além disso, as ações propostas devem ser de fácil compreensão para as partes envolvidas.

### *1.2.3 Planejamento Governamental*

Planejamento Governamental é um planejamento elaborado pelos governos Federal, Estadual e Municipal, como também pelos gestores que desempenham uma função pública, a

fim de transformar a realidade da comunidade. Paludo e Procopiuck (2011) dizem que o planejamento governamental é um processo com normas e técnicas que procura garantir o desenvolvimento nacional, regional e local. A maior preocupação, segundo os autores, “é que a execução do que foi planejado seja capaz de proporcionar segurança, geração de riquezas e bem estar a toda população, sem comprometer o equilíbrio das finanças públicas presentes e futuras” e também “sem onerar excessivamente os fatores da produção e os assalariados” (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011, p. 83 e 84).

Paludo e Procopiuck (2011) dizem que o planejamento governamental é uma atividade recente na história da administração pública, apesar de se poder afirmar que sempre existiu, de maneira informal. O planejamento governamental se tornou forte a partir dos anos 1950, mas desde 1930 ele é utilizado pelos governos com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento nacional. De acordo com os autores, com a crise de 1929, a produção e exportação cafeeira do Brasil obtiveram prejuízos, fazendo com que o governo central, no primeiro momento, instaurasse uma comissão para elaborar planos e, posteriormente, fundou-se um órgão administrativo para exercer a função de planejamento.

Segundo Lopes (1990), o marco histórico do planejamento brasileiro aconteceu em 1939, quando foi criado, pelo Decreto-lei 1058, de 19/01/1939, o chamado “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”. Era um plano quinquenal, que pretendia criar indústrias básicas, como as siderúrgicas, executar outras etc. Porém, segundo o autor, esse plano não atingiu seus objetivos e também não chegou a completar os cinco anos de vida previstos.

Conforme Paludo e Procopiuck (2011), diversos fatores colaboram para o surgimento da função de planejamento governamental no Brasil e também para seu aperfeiçoamento:

A complexidade que envolve a administração pública; a escassez de recursos, que exige o seu uso racional e deficiente com vistas a maximizar os resultados; missão atribuída ao Estado de solucionar os problemas sociais e promover o bem-estar da população; as crescentes demandas dos cidadãos, que passam a exigir o cumprimento dos direitos assegurados pela Constituição e maior qualidade dos produtos e serviços públicos ofertados pelo Estado; a globalização da economia, que passou a exigir dos governos nacionais, principalmente, um planejamento capaz de promover a competitividade dos produtos nacionais (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 52)

Ainda conforme Paludo e Procopiuck (2011), a dívida pública no Brasil forçou o país a aperfeiçoar o seu planejamento, criando estratégias para equilibrar as receitas e as despesas e a utilizar melhor os recursos públicos. Assim, as primeiras experiências de planejamento no

Brasil foram basicamente de caráter econômico, visando ao desenvolvimento nacional, com a criação de indústrias de bens de consumo. Numa primeira fase as indústrias de base, e na fase seguinte, bens de capital e demais fatores.

O princípio do “Planejamento”, constituído pelo Decreto-lei nº 200/67, já prescrevia que a ação governamental deveria ter como propósito o bem-estar da sociedade. Além disso, prevê que todos os governos (Federal, Estaduais e Municipais) elaborem planejamentos que contemplem orientações anuais e plurianuais sempre atualizados.

E qual a concepção que os próprios planejadores governamentais têm do planejamento? No site da Secretaria de planejamento do governo de Minas Gerais encontra-se que:

O planejamento governamental corresponde ao processo de escolha de meios e objetivos para resolver problemas socialmente identificados em determinado contexto. Por meio dessa ferramenta pretende-se evitar que as intervenções do Estado na sociedade sejam determinadas por circunstâncias fortuitas ou externas, mas sim tornando-as fruto de decisões previamente estabelecidas.

Já no site do Ministério do Planejamento encontra-se:

O planejamento pode ser entendido como o exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao imprevisto total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis. O planejamento governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa. Para realizá-la, é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de operação do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação.

Conforme o Ministério do Planejamento, o planejamento governamental possui alguns desafios e a relação do planejamento com o orçamento, a gestão e o controle são essenciais. Os desafios apresentados são: “conhecer e interpretar os principais desafios para a democratização da sociedade brasileira”, e ainda, a “construção de uma forma de fazer que viabilize as escolhas políticas, missão que deve relacionar todos os meios suficientes para materialização das escolhas expressas nos planos”.

O planejamento governamental requer uma grande quantidade de recursos e envolve todos os interesses de uma sociedade, por isso precisa de pessoas capacitadas para obter resultados mais produtivos. Além disso, é necessária maior participação da sociedade nas decisões, uma vez que é parte fundamental do processo. Pensar e planejar o futuro dos entes

públicos é e será um desafio tanto para o gestor quanto para as equipes, mesmo sendo qualificados (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011).

### **1.3 Os instrumentos legais de planejamento governamental**

Os governos federal, estadual e municipal dispõem de instrumentos legais para exercer a função constitucional de planejamento, prevista em vários artigos da Constituição Federal de 1988. São eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

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

O Plano Plurianual (PPA)<sup>1</sup> é um instrumento do planejamento estratégico de médio/longo prazo que prioriza e direciona as ações do governo. Segundo o art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Esse artigo ainda nos diz, no § 4º, que: “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Ou seja, o PPA regula a elaboração os todos os demais planos governamentais, e todos os planos devem estar em harmonia e ser coerentes com o PPA.

O PPA tem vigência de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do governante, passando a vigorar no segundo ano do seu mandato até o primeiro ano de mandato do governante subsequente. No primeiro ano de mandato, ele utiliza o PPA, a LDO e a LOA elaborados pelo governante anterior.

No primeiro ano do mandato até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, ou seja, 31 de agosto, o Plano Plurianual deve ser enviado ao Poder Legislativo. Ele deve retornar para sanção até o dia 22 de dezembro do mesmo ano. A revisão do PPA não é obrigatória, assim não ocorre todo ano, necessariamente. Para que a revisão

---

<sup>1</sup> Também denominado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

ocorra é preciso que tenha o interesse e a autorização do Poder Executivo. É o caso do PPA do governo federal e do governo de Minas Gerais.<sup>2</sup>

O Plano Plurianual possui etapas ou ciclo de gestão a serem seguidos para nortear melhor o formulador. A primeira etapa é definir o problema ou demanda da sociedade, em seguida elaborar o planejamento e organizar os programas. O passo seguinte é a implementação do plano e a execução dos programas. A próxima etapa é o monitoramento da execução, depois avaliação e, por último, a revisão (PALUDO, 2010).

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de ligação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser executados com dotações na LOA correspondente. De acordo com Paludo (2010), apesar de ser denominada Lei de Diretrizes Orçamentárias, e efetivamente estabelecer diretrizes, a Constituição Federação estabelece, no art. 165, que não é competência da LDO estabelecer diretrizes, mas do PPA.

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias é feito pelo Poder Executivo que encaminha para o Poder Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano. No Legislativo, a LDO deve ser aprovada e devolvida para sanção até o fechamento do primeiro período da sessão legislativa. Conforme a Constituição Federal de 1988, o primeiro período da sessão legislativa só pode encerrar após a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não podendo passar a aprovação para o período seguinte.

A LDO desempenha também, segundo Paludo (2010), o papel de preencher o vácuo existente na ausência de legislação, no que se refere a prazos, conceitos e estruturas orçamentárias.

O Art. 165 § 2º, da Constituição Federal, discorre que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá

---

<sup>2</sup> O PPAG de Minas Gerais é revisto anualmente, por meio de processo que é coordenado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais e que conta com a participação de deputados, servidores estaduais e cidadãos e suas organizações, dentre outros possíveis interessados. Para mais informações acessar o site [http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/ppag/](http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/)

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, CF/1988).

O Ciclo de gestão da LDO é constituído por quatro etapas: elaboração; discussão, votação e aprovação; execução orçamentária; e controle e avaliação.

### **Lei Orçamentária Anual (LOA)**

Outro instrumento de planejamento anual da gestão dos recursos públicos, conforme Paludo e Procopiuck (2011), é a Lei Orçamentária Anual (LOA). A validade da LOA se limita exclusivamente ao exercício fiscal do ano a que se refere. Ela contém a previsão e a autorização de despesas a serem executadas no exercício financeiro.

A LOA é de iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo e deve estar coerente com os arranjos contidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei nº. 4.320/64, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual é uma lei que percorre todo o processo legislativo, desde a discussão, passando pela votação, aprovação até ser publicada. Nenhuma despesa poderá ser executada se não for por ela concedida ou por lei de créditos adicionais. É conforme a LOA que as despesas do exercício são realizadas. Porém cabe ao gestor público, no decorrer do exercício financeiro, reavaliar a necessidade de utilização dos gastos. Vale ressaltar que existem algumas despesas obrigatórias, que terão que ser executadas devido ao compromisso já assumido anteriormente.

O Poder Executivo tem prazo até o dia 31 de agosto de cada ano para encaminhar o projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo e ela deve ser aprovada até o fim da sessão legislativa, dia 22 de dezembro.

Conforme a Constituição Federal de 1988, Art. 165, § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, CF/1988)

Nesse capítulo foi apresentada uma breve revisão sobre a política pública, mostrando sua formulação e fases, bem como uma contextualização sobre o planejamento. Apresentou-se também alguns conceitos de planejamento governamental e seus três instrumentos: PPA, LOA e LDO. Foi possível perceber a importância do planejamento para as políticas públicas e o papel dos instrumentos legais do planejamento governamental, uma vez que uma política pública para ser bem eficaz é necessários mecanismos que auxiliam no seu desdobramento e isso só é possível através de um bom planejamento e envolvimento da sociedade.

## **CAPÍTULO 2 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA REGULAMENTAÇÃO.**

Nesse segundo capítulo apresentam-se um breve relato da trajetória da assistência social no Brasil, mostrando algumas modificações que ocorreram ao longo desse período. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe uma grande alteração na forma do Estado se responsabilizar pela assistência social, o que gerou novas regulamentações que serão descritas também nesse capítulo, como a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, essas últimas efetivadas por resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e em consonância com a Lei.

Ainda que haja outras resoluções do CNAS, bem como Decretos e Portarias ministeriais que tratam do tema e, ainda, pactos estabelecidos ente gestores, dadas as condições de elaboração deste trabalho, que impõem especialmente restrição de tempo, optou-se pelo que é considerado como as principais regulamentações da área e que balizam todas as demais decisões, em qualquer nível de governo e em qualquer espaço decisório. Essa nova regulamentação trata do planejamento da assistência social e alguns mecanismos e instrumentos que estão com ele relacionados, como será apontado a seguir.

### **2.1 A trajetória da assistência social no Brasil**

A política de assistência social é uma política pública recente. Ao analisarmos a sua trajetória, percebemos que ações assistenciais já existiam, porém sem a característica de uma política de responsabilidade do Estado, como eram a educação e a saúde. Aqui é importante compreender a sua diferença quando às práticas de assistência, bastante conhecidas, uma vez que na nossa sociedade está presente o auxílio aos mais necessitados, sejam pobres, doentes, viajantes ou estrangeiros. Vejamos como se deu esta mudança.

Segundo Nascimento (2010, p. 25), a Constituição de 1934 (CF/34), foi a primeira Constituição “a proclamar os direitos sociais, tendo incluído no seu texto um capítulo sobre a ordem econômica e social.” Já em seu Preâmbulo estabelece que a Constituição possui a finalidade de “organizar um regime democrático, que assegure a Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico” (BRASIL, CF/1934). A CF/34 institui normas de proteção social do trabalhador, garantindo assim melhores condições de trabalho (Art. 121 e parágrafos). Além disso, instituiu a Justiça Especializada Trabalhista (Art. 122),

como forma de garantir a efetividade dos direitos. No âmbito cultural, proclamou o direito à educação primária para todos, tornando obrigação do Estado a garantia desse direito, sem isentá-lo dos outros níveis de ensino (Art. 149, 150 e 151). Podemos relacionar alguns direitos sociais à assistência social no Art. 138, que incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, dentre outros: assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; amparar a maternidade e a infância; socorrer as famílias de prole numerosa; proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual.

Apesar de a Constituição Federal de 1934 garantir alguns direitos sociais, e indiretamente também garantir direitos de assistência Social, foi apenas em 1938 que se instaurou no país a primeira regulamentação que trata da área, pelo Decreto-Lei 525, que criou o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (MESTRINER, 2001 apud LONARDONI et al, 2006). O Conselho foi constituído como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, e tinha como função estudar todos os aspectos relacionados aos serviços sociais e serviria como um órgão consultivo para as outras entidades, além de fixar as bases da organização do serviço social em todo o país. O serviço social, segundo o Decreto-Lei, teria por objetivo diminuir ou suprir as demandas existentes na população devido à pobreza, miséria ou outra manifestação por causa do desajuste social. Ainda nesta mesma data, foi regulamentada, pelo Decreto-Lei 527, a cooperação financeira da União com as entidades privadas de assistência social, com o intuito de que as organizações da sociedade civil que realizam apoio social tivessem auxílios e subvenções (auxílio financeiro) concedidos pelo Estado.

Em 1942, foi fundada por Darcy Vargas, primeira-dama àquela época, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, considerada a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional (SPOSATI 2004, apud LONARDONI et al, 2006). Essa instituição era presidida pelas primeiras-damas e foi criada para auxiliar as famílias dos soldados enviados à 2º Guerra Mundial. Segundo Ferreira (2013, p.16), “neste período, a assistência social como ação social é um ato de vontade e não direito de cidadania.” Em 1969, a LBA teve suas estruturas ampliadas com a inserção de novos programas e projetos, tornando-se uma fundação (Fundação da Legião Brasileira de Assistência) e integrou-se ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Na década de 1950, o Brasil teve uma significativa ascensão econômica, em que as indústrias foram as mais privilegiadas, com a implantação de indústrias automobilísticas, siderúrgicas, dentre outras. Com a crise de 1961 a questão social se agravou e o Estado criou políticas sociais para suprir a demanda social, porém, foi insuficiente. Após 1964, ano do golpe militar, a assistência social caracterizou-se pelos serviços prestados por entidades empresariais e sociais. Em 1975, surgem, dentro da Igreja Católica, novos movimentos sociais voltados para suprir a demanda dos mais necessitados e excluídos (JORGE, 2007).

Em 1974, a Fundação da Legião Brasileira de Assistência – FLBA ganhou o estatuto de órgão governamental, quando da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência Social – SINPAS, que agregou a FLBA como um dos seus órgãos e a responsabilizou pelas ações de assistência social governamental.

No decorrer dos anos, portanto, a assistência social ganhou mais atenção por parte do Estado e até mesmo da sociedade civil. Houve grande participação do setor privado nos subsídios da assistência social. Nesse período, os movimentos sociais foram se articulando e reivindicando seus direitos ao Estado. No processo de redemocratização, após a ditadura militar, foi elaborada uma nova Constituição Federal, em 1988, considerada o grande marco da assistência social, que possibilitou o surgimento de novas regulamentações importantes para a área.

O artigo 194 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) discorre que “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.” Essas três áreas – saúde, previdência e assistência social – são conhecidas como o Tripé da Seguridade Social.

Sobre o Tripé da Seguridade Social a Constituição Federal/88 prevê:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego

involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (BRASIL, CF/1988).

Os artigos constitucionais 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 tratam especificamente da Assistência Social. O artigo 203 prevê

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, CF/1988).

O artigo 204 indica as fontes de recursos que custeiam as ações e as diretrizes a serem adotadas pela Política de Assistência Social, de descentralização e de participação cidadã. A partir da promulgação da Constituição de 1988, foi necessário estabelecer uma lei que viesse a regulamentar os artigos constitucionais relativos à assistência social.

## **2.2 A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**

Em 1993 foi sancionada a Lei nº. 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou a assistência social de acordo com os princípios fixados pela Constituição Federal de 1988. Além disso, a lei introduziu um novo paradigma da política de assistência social com a inserção de novos atores tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade, legitimando novas estratégias e práticas de mobilização da sociedade no intuito de influenciar o sistema político (CUNHA, 2013). A partir da Constituição Federal e da LOAS, a assistência social tornou-se uma política de responsabilidade do Estado (em cada nível de governo), direito do cidadão. Por ser uma política descentralizada e participativa, os estados e os municípios também possuem responsabilidade na formulação, execução e avaliação dessa política, em conjunto com a sociedade, constituindo assim uma nova forma de planejamento.

As competências de cada nível de governo estão previstas na LOAS. Uma vez que este trabalho foca na análise do planejamento do nível estadual, é importante destacar quais são as atribuições dadas pela LOAS a este nível de governo, especificamente, e que devem estar expressas no seu planejamento. De acordo Art. 13 da LOAS, os estados possuem as seguintes competências:

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. (BRASIL, LOAS/1993).

Em 2011, foi incluída pela Lei nº 12.435<sup>3</sup> mais uma competência aos estados: “VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.” Essa inclusão foi importante, uma vez que faz parte do planejamento a questão no monitoramento e avaliação da política, no entanto, dado que este trabalho analisa o planejamento até 2011, este item do artigo 13 introduzido na LOAS não entrará na análise. Assim, verifica-se que além das competências que são comuns a todos os entes federados, há algumas que são específicas dos estados.

A LOAS instituiu, em seu artigo 17, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social”, que atualmente, é o Ministério do Desenvolvimento Social. O planejamento da composição desse Conselho está previsto no inciso 1º desse artigo, que descreve os membros do Conselho.

Essa mesma Lei, em seu art. 24, discorre que “Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”. Em seu artigo 30, estabelece os Planos de Assistência Social como os documentos de planejamento que devem evidenciar essas ações e objetivos. Assim, tem-se que o Conselho, o Fundo e o Plano são os instrumentos de planejamento da assistência social. Essa tríade inaugura, portanto, um novo modelo de planejamento para a área, que pressupõe ações planejadas e articuladas, com a previsão de recursos específicos destinados pelos três entes

---

<sup>3</sup> A LOAS foi atualizada em 2011 pela Lei nº 12.435.

federados a seus fundos específicos e a participação da sociedade na sua formulação, monitoramento e avaliação.

Apesar da nova concepção da oferta de serviços assistenciais, existem poucos dados que comprovem que na década de 1990 houve mudanças relativas ao planejamento e à estimativas de cobertura, bem como na garantia de financiamento por todos os entes federados (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009). Assim, observou-se a necessidade de consolidar uma política pública de caráter nacional, o que ocorreu apenas em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que visava a implementar um novo modelo de Assistência Social.

### **2.3 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**

O Conselho Nacional de Assistência Social, em 2004, aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Essa Política, em consonância com a LOAS, estipula que os serviços, benefícios, programas e projetos devem efetivar a assistência social, observando os princípios que a regem, conforme preceituada no Capítulo II, seção I, artigo 4º da LOAS:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, LOAS/1993).

A Política Nacional de Assistência Social considera as desigualdades socioterritoriais e integra diferentes setores, visando a promover a universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, a política tem como funções a proteção social (de dois níveis: básica e especial), a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial e objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

- Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, PNAS/2004, p. 33).

A PNAS reforçou o novo modelo de financiamento, fixando a forma de efetivação do repasse fundo a fundo e o cofinanciamento dos três níveis de governo, previstos na Lei. O objetivo era descentralizar a política, fazendo com que os municípios fossem participantes efetivos, substituindo assim o repasse de recursos definidos pelo governo federal que era comumente praticado até então, por meio de convênios. A meta da PNAS era ampliar as garantias do acesso da sociedade à assistência social e, assim, “inaugurou a obrigatoriedade de instituição de um equipamento público de base – os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – que atuaria como porta de entrada única para o usuário.” (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, p. 189, 2009). Com isso foi necessário, segundo a PNAS, uma adequação dos instrumentos de planejamento público, que era muito programático e centralizado, que necessitava agora ser mais descentralizado e participativo.

Além de indicar a necessidade de planejar a parte orçamentária com esse modelo de financiamento, a Política Nacional de Assistência Social aponta também a importância da formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação em assistência social, baseado em sistema de informação, sendo esse um instrumento de planejamento para acompanhar a efetividade e futuros aprimoramentos da Política. Esse sistema geraria dados e informações relevantes para a elaboração de diagnósticos socioterritoriais que consideram as especificidades dos territórios ou regiões onde a política se efetiva. Desse modo, a PNAS institui os diagnósticos socioterritoriais como a base para a elaboração dos Planos de Assistência Social e estabelece as principais ferramentas a serem utilizadas pela Vigilância Socioassistencial.

Outra mudança no planejamento, estabelecida na LOAS e reafirmada no PNAS, é a descentralização político-administrativa e territorial, na qual cada esfera do governo – União, Estado, Município e Distrito-Federal – deve formular, coordenar, co-financiar, capacitar, monitorar e avaliar sua política de assistência social. Nesse processo, deve-se incluir a sociedade, visando à melhoria da sua condição de vida, além de tornar a política mais efetiva, uma vez que estará mais próxima dos problemas e da realidade daquela população. Assim, a elaboração dos Planos (o que inclui os diagnósticos que lhes sustentam) deve não só observar os territórios aos quais se destinam, mas também a participação da sociedade, o que indica

uma metodologia própria para a construção do planejamento dessa área, o que gerou a definição de uma função específica para a sua efetivação – a Vigilância Socioassistencial.

A assistencial social vem avançando no campo da política pública de proteção social. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, foi deliberada a construção e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), baseado numa estrutura descentralizada, participativa e democrática, que desenvolve as ações socioassistenciais em todo o território nacional, através de serviços, projetos, programas e benefícios, cuja centralidade está no atendimento prioritário das famílias e com base no território. Para a implementação da política de assistência social, o SUAS realiza parcerias com a sociedade civil e pactuação entre os entes federados, num espaço de negociações que dizem respeito às responsabilidades, competências e transferências de recursos<sup>4</sup>.

Essas diretrizes da Conferência foram incorporadas na PNAS que estabelece que a política deve ser organizada em um sistema único, cuja implementação deve ocorrer de forma coordenada e pactuada entre os entes federados, havendo um espaço de pactuação, de negociações – as Comissões Intergestores – que dizem respeito às responsabilidades, competências e transferências de recursos, da cada ente de maneira particularizada. Esse é mais um componente que incide sobre o planejamento da área – a incorporação de pactos que são estabelecidos na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de nível nacional, e das Comissões Intergestores Bipartite (CIB)<sup>5</sup> de nível estadual.

Evidencia-se, portanto, que o planejamento da assistência social, além de cuidar para observar as informações que advém da Vigilância Socioassistencial e que devem estar incorporadas nos Planos de Assistência Social, também deve incorporar as deliberações das Conferências e Conselhos, bem como as pactuações que ocorrem nas CIT e CIB. No entanto, como já expresso anteriormente, este trabalho foca apenas nas principais referências para o planejamento da área – a LOAS, a PNAS e a NOB-SUAS – deixando para trabalhos futuras a análise desses outros documentos também relevantes para a política.

---

<sup>4</sup> A ideia de um sistema descentralizado e participativo já constava da LOAS. A PNAS denomina este sistema como Sistema Único de Assistência Social e estabelece as bases de seu funcionamento. No entanto, apenas em 2011, por meio da Lei 12.435 – que altera a LOAS, o SUAS foi formalizado e instituído legalmente.

<sup>5</sup> A CIT foi instituída pela NOB/1993 como caráter consultivo, mas foi na NOB/1998 que a CIB e CIT tornaram-se instância de negociação e pactuação.

## **2.4 A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**

A primeira Norma Operacional Básica (NOB) da assistência social foi aprovada em 1997, pela Resolução CNAS nº204, de 04/12/1997, e reuniu em um único documento o processo de descentralização político-administrativo das esferas de Governo e a sistemática operacional para financiamento das ações. A NOB organizava, para todo o território nacional, os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à política de assistência social. Seu conteúdo orientava o desempenho dos diferentes atores do Sistema, definindo ainda o papel dos entes federados e as responsabilidades das instâncias de pactuação e deliberação do sistema. Desde então, foram formuladas outras Normas Operacionais para as adequações necessárias aos desafios da política de assistência social (CUNHA, 2013).

A instituição da PNAS, em 2004, levou à elaboração de uma nova NOB, em 2005. A NOB/2005 prevê a organização da política de assistência social num sistema nacional – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – e estabelece instrumentos para a sua gestão, que engloba os três níveis de governo. São ferramentas de planejamento técnico e financeiro, que têm como parâmetro o diagnóstico social e os níveis de proteção social (Básica e Especial), o Plano de Assistência Social; o Orçamento; o Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e o Relatório Anual de Gestão.

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS e deve ser elaborado nos três níveis de governo e no Distrito-Federal. Esse plano é elaborado pelo órgão gestor da política e passa pela aprovação do Conselho de Assistência Social. Basicamente esse instrumento de planejamento precisa conter os objetivos gerais e específicos, metas estabelecidas, resultados esperados, quantidade de recursos humanos e financeiros, dentre outros. No caso dos Municípios, do Distrito Federal e dos estados que respondem pela gestão financeira dos municípios não-habilitados, esse plano deve se alongar para um Plano de Ação anual.

O financiamento da política de assistência social também é detalhado no processo de planejamento por meio do orçamento plurianual e anual, que expressa à estimativa da receita e autoriza os gastos para a realização da política de acordo com os princípios e instrumentos

orçamentários, e pela instituição de fundo da assistência social, recomendados pela LOAS e pela Lei nº 4.320/64.

Como vimos no capítulo anterior os instrumentos de planejamento orçamentário da administração pública são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Assim sendo, os instrumentos de planejamento público, para realmente estar em conformidade com o conteúdo da PNAS/2004 e do SUAS, devem conter a apresentação dos programas e das ações, de acordo com os Planos de Assistência Social, considerando os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, designando quais serão de proteção social básica e de proteção social especial de média e/ou de alta complexidade. Ou seja, a elaboração do PPA deve ser precedida da elaboração do Plano de Assistência Social, uma vez que são as ações nele previstas que fundamentarão o próprio PPA e as leis decorrentes dele.

O orçamento da assistência social deverá ser inserido na proposta de Lei Orçamentária na Função 08 – Assistência Social, podendo ser alocados nos Fundos de Assistência Social (constituídos como unidades orçamentárias), se forem de despesas correntes e de capital relacionadas com todo o processo da política (serviços, programas, projetos etc.) e também podem ser alocados no orçamento do órgão gestor dessa política atribuída à esfera de governo se forem atividades-meio, ou seja, aqueles serviços necessários, porém que não têm relação direta com o objetivo principal da política.

A NOB destaca que a Gestão da Informação é muito importante para o planejamento, uma vez que acompanha o desenvolvimento da política, por meio da gestão de dados e fluxo de informação, além de fornecer maior estrutura para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS. Vale ressaltar que os componentes de tecnologia de informação devem obedecer ao padrão nacional e eletrônico, um meio de assegurar a unidade do SUAS. Fica instituído, conforme a norma, que a execução da gestão da informação se realizará por meio da REDE-SUAS, sistemas de informação do SUAS, suporte para a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social, integrando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil. Algumas das providências a serem tomadas pelo órgão gestor da política são: desenvolvimento e administração do Cadastro Nacional de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, ampliação do Sistema SUAS-WEB, aperfeiçoamento e disseminação dos instrumentos e técnicas de avaliação e resultados e do impacto das ações SUAS, desenvolvimento de

interface web (portal com acesso diferenciado para a disponibilização dos produtos da REDE-SUAS), dentre outros.

O Relatório Anual de Gestão é previsto na NOB como um mecanismo de planejamento que relata os acontecimentos, ações e recurso gastos na política. Os Relatórios devem ser elaborados pelos gestores e submetidos aos Conselhos de Assistência Social, por cada esfera do governo, mais uma vez evidenciando o aspecto da participação da sociedade no monitoramento e avaliação da política. Nesse relatório devem constar, de maneira resumida, as informações sobre os resultados obtidos, se as metas prioritárias estabelecidas no Plano de Assistência Social e consolidadas em Plano de Ação Anual foram cumpridas, bem como os dados das aplicações de recursos em cada nível de governo em cada ano de exercício.

Especificamente para o nível estadual, a NOB estabelece o papel dos governos estaduais de promoção do desenvolvimento regional em parceria com os municípios, por meio de instrumentos de cooperação voluntária, como os consórcios, ou por meio da oferta direta de proteção social especial, sempre que a demanda assim justificar. Além disso, ao estabelecer a gestão da assistência social pelos estados, a NOB (2005, p. 32-33) prevê como responsabilidades deste nível de governo:

- a) Cumprir as competências definidas no artigo 13 da LOAS;
- b) Organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social;
- c) Prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- d) Coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação;
- e) Estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite – CIB, com profissional de nível superior;
- f) Estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior;
- g) Co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente;
- h) Prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS;
- i) Gerir os recursos federais e estaduais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de assistência social dos municípios não habilitados aos níveis de gestão propostos nesta Norma;
- j) Definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional;
- k) Instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial, em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal;
- l) Coordenar, regular e co-financiar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários;

- m) Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- n) Promover a implantação e co-financiar consórcios públicos e, ou, ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS;
- o) Analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de Unidades de Referência Regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcios públicos;
- p) Realizar diagnósticos e estabelecer pactos para efeito da elaboração Plano Estadual de Assistência Social a partir de estudos realizados por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme Lei 8.666, de 21/06/1993);
- q) Elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humanos, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de assistência social;
- r) Propor e co-financiar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais;
- s) Coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- t) Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no CEAS, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- u) Definir parâmetros de custeio para as ações de proteção social básica e especial;
- v) Preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar Relatório de Gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados;
- y) Co-financiar no âmbito estadual o pagamento dos benefícios eventuais.

A análise da LOAS, da PNAS e da NOB-SUAS apontam não só a relevância que o planejamento adquiriu na estruturação da política, mas também sua complexidade dadas as particularidades próprias desse campo. Assim, antes de serem introduzidas no PPA, as ações de Assistência Social devem ser previamente discutidas em espaços de participação da sociedade, pactuadas em Comissões de gestores e orientadas por diagnósticos construídos por meio da Vigilância Socioassistencial. Esse processo indica, portanto, que a assistência social construiu um modelo de planejamento próprio que antecede e alimenta o planejamento governamental em geral.

Percebemos ao longo desse capítulo, que a Política de Assistência Social precisou ser adequada conforme a demanda da sociedade o que resultou em sua regulamentação. É interessante destacar que se fez necessária a atualização das normas, principalmente em relação ao planejamento. No caso da LOAS, foi incluído o inciso VI ao Art. 13, que refere-se ao monitoramento e à avaliação da política. A PNAS reforçou o modelo de financiamento, descentralizado com repasses regulares fundo a fundo, o que modificou a estrutura do planejamento. Já a NOB/SUAS nos mostra mais especificamente as ferramentas de planejamento técnico e financeiro (Plano de Assistência Social; o Orçamento; o Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e o Relatório Anual de Gestão). Esses

instrumentos são muito importantes, uma vez que servem como base para o gestor planejar a política pública, ou seja, são ferramentas essenciais para planejar uma boa política.

## **CAPÍTULO 3 – O PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL DE MINAS GERAIS DE 2008-2011**

Este capítulo inicia-se com a descrição do planejamento estadual de Minas Gerais, denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), abordando principalmente aspectos relacionados ao PPAG-MG 2008-2011, que é o recorte desse trabalho. Isso porque este PPAG foi formulado após a promulgação da PNAS (2004) e da NOB/2005, portanto espera-se que esteja em conformidade com essa regulamentação da área.

Descrevem-se as ações do PPAG-MG 2008-2011 no âmbito da assistência social e busca-se analisar se as responsabilidades previstas na regulamentação da área, relativas aos estados, estão previstas no PPAG-MG 2008-2011. Importante destacar que não foi pretensão verificar se as ações propostas foram executadas, nem analisar o valor financeiro de cada ação. Ou seja, pretende-se fazer uma análise qualitativa da adequação das ações programadas às competências para o nível estadual previstas na LOAS, na PNAS e na NOB/SUAS e não analisar seus aspectos orçamentário-financeiros.

No final do capítulo faz-se uma comparação entre dois Programas identificados no PPAG como voltados para a proteção social – o Programa Implantação do SUAS e o Programa Projeto Travessia: atuação integrada em espaços definidos de concentração de pobreza – no intuito de buscar compreender semelhanças e diferenças e sua adequação às normas da assistência social.

### **3.1 O Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais (PPAG-MG)**

O § 1º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988, como vimos no segundo capítulo, atribui ao PPA papel central no processo de planejamento da ação governamental que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública. A Constituição Mineira estabelece, no parágrafo único do art. 154, que o plano plurianual deverá ser elaborado em conformidade com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

A ideia-síntese do PMDI, formulada em 2003, é “*Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver*”. Esse plano contém diretrizes que contribuem como fundamento para outros instrumentos de planejamento. Ele foi elaborado para o período de 2003-2020 e revisto ainda em 2007. O PMDI 2007-2023 mantém a ideia-síntese do PMDI anterior e pretende fixar os

progressos alcançados nos primeiros quatro anos, além de aumentar a produtividade das ações previstas na estratégia de desenvolvimento para 2023.

O Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, como é denominado em Minas Gerais, estrutura ações do governo através de programas estratégicos, com o intuito de garantir o cumprimento dos objetivos centrais proposto pelo Poder Executivo. Os objetivos estratégicos são orientados pela produção de resultados, que significa garantir à população serviços públicos com alta qualidade, com o máximo índice de cobertura e com os menores custos para atendimento das demandas da sociedade.

Para orientar os gestores na elaboração do Plano para o período de 2008-2011, o Governo de Minas Gerais promulgou a Lei de nº 17.347, de 16 de janeiro de 2008, que dispõe sobre o PPAG-MG 2008-2011. Segundo essa, os princípios básicos que norteiam o Plano são:

Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; transparência da ação governamental, de modo que o Plano e a LOA reflitam a ação do governo; Organização das ações de governo em programas; planejamento, tendo como orientação uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo; plano como instrumento para a orientação estratégica e a gestão da ação de governo; fortalecimento do conceito de elaboração periódica do Plano; gestão voltada para resultados para a sociedade (MINAS GERAIS, 2008).

Este PPAG-MG corresponde à chamada Segunda Geração de Choque de Gestão, promovida pelo governo estadual. O Plano teve o intuito de produzir benefícios concretos para a sociedade, fundamentado na busca de resultado pelo Estado, e sua principal característica é a inserção de destinatários das políticas públicas. Foram criados cinco blocos desses destinatários, conforme Manual de elaboração do Plano Plurianual de Minas Gerais 2008/2011 (2008, p. 8), como se pode ver a seguir.

- **Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis** - foco dos programas de educação, saúde e cultura, direcionados a ampliar o capital humano, fator essencial para o desenvolvimento econômico e social;
- **Jovens protagonistas** - esse eixo pretendia organizar as diversas ações dirigidas à juventude, com o objetivo de ampliar a empregabilidade, o empreendedorismo e a inclusão social dessa camada da população;
- **Empresas dinâmicas e inovadoras** – concede atenção especial ao crescimento econômico como a grande alavanca das transformações sociais sustentáveis, por meio de programas de fomento econômico, infraestrutura e ciência e tecnologia e da construção de um pacto estadual pela elevação da taxa de investimento e da competitividade da economia de Minas Gerais;
- **Cidades seguras e bem cuidadas** - mediante os programas relativos a meio ambiente, segurança pública, habitação e saneamento, o foco desse eixo era melhorar a qualidade de vida nas cidades mineiras;

- **Equidade entre pessoas e regiões** - programas voltados para as regiões e locais de menor IDH, destinados aos segmentos mais vulneráveis, envolvem o combate à pobreza, a geração de emprego e renda e a segurança alimentar.

Após a definição dos destinatários, foram estabelecidas 11 Áreas de Resultados, que mostram os grandes desafios encontrados pelo Estado e que precisam ser superados. As Áreas de Resultados possuem duas bases centrais: a qualidade fiscal e a qualidade e inovação em gestão pública. Para cada Área de Resultados foram traçados objetivos, estratégias e resultados finais, que deverão ser alcançados pelo Governo de Minas. No PMDI foram definidas as seguintes áreas, como consta no Manual de elaboração do Plano Plurianual de Minas Gerais 2008/2011 (2008, p. 9):

- 1. Educação de Qualidade:** melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio, e contribuir para o aprimoramento da pré-escola.
- 2. Protagonismo Juvenil:** aumentar o percentual de jovens que concluem o ensino médio e ampliar as suas oportunidades de inclusão produtiva.
- 3. Investimento e Valor Agregado da Produção:** ampliar o volume anual de investimentos produtivos - privados, públicos ou em parcerias - e qualificar a mão-de-obra em parceria com o setor privado.
- 4. Inovação, Tecnologia e Qualidade:** induzir uma agenda de inovação visando ao aprimoramento do que já temos e ao atingimento do que ainda não temos, definida juntamente com os *stakeholders* relevantes, aí incluídos o setor produtivo, universidades e centros de pesquisa.
- 5. Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce:** aumentar o volume de investimentos privados nestas regiões, por meio da atração de capitais produtivos, e da melhoria da infraestrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento.
- 6. Logística de Integração e Desenvolvimento:** expandir o percentual da malha rodoviária estadual em condições boas de conservação, otimizando custos e resultados, concluir o processo e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal.
- 7. Rede de Cidades e Serviços:** ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) adequado, provendo, sob a ótica de uma rede hierarquizada e interconectada entre as diversas áreas, serviços públicos e privados de qualidade.
- 8. Vida Saudável:** universalizar a atenção primária de saúde para a população, reduzir a mortalidade materno-infantil, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento da população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes, e ampliar significativamente o acesso ao saneamento básico.
- 9. Defesa Social:** reduzir de forma sustentável a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional.
- 10. Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva:** minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento.

**11. Qualidade Ambiental:** aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica, ampliar o tratamento de resíduos sólidos e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental.

O PMDI 2007-2023 ainda destaca mais duas bases, que foram conquistas do Primeiro Choque de Gestão e que no Segundo Choque de Gestão são pressupostos para alcançar os resultados determinados no PMDI. O desafio passa a ser melhorar os resultados já alcançados. As duas bases que, conjuntamente com as 11 Áreas de Resultados, servirão para o desenvolvimento dos programas são:

**12. Qualidade fiscal;**

**13. Qualidade e Inovação na Gestão Pública.**

Cada Área de Resultado é composta por Projetos Estruturadores. Esses projetos são agrupados em função de sua capacidade transformadora e de sua ‘sinergia potencial’. A supervisão de cada projeto é realizada por um gerente executivo. Para obter as transformações planejadas, cada Área de Resultado deverá ter a intervenção de, pelo menos, um grupo de Projetos Estruturadores.

Outros dois instrumentos foram acrescentados a partir da revisão do PMDI, que visam a auxiliar nas ações de governo. A primeira são os Cadernos de Desafios e Prioridades, que detalham as definições de objetivos, indicadores, metas e projetos para as Áreas de Resultado, e o segundo instrumento são os Cadernos de Compromisso, que distribuem os desafios e prioridades contidos nos cadernos por secretaria do Estado. Isso visa que a coordenação do governo acompanhe melhor as ações, uma vez que cada secretaria terá que cumprir as metas estabelecidas nos cadernos.

Após essas definições, é o momento de formular as ações determinadas, organizadas em Programas para combater os problemas e ampliar o aproveitamento das capacidades do Estado. Os programas são as unidades básicas do PPAG, instrumentos de organização da ação do governo que busca mecanismos para solucionar um problema, sendo mensurados através de indicadores determinados no plano plurianual. No programa definem-se qual é o problema a ser enfrentado, o público alvo, os objetivos, as causas e os efeitos, entre outros. São elementos para elaboração dos programas do Plano: as 11 Áreas de Resultados, as bases do Estado para Resultados (Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação na Gestão Pública), os

Cadernos de Desafios e Prioridades, os Cadernos de Compromissos e a experiência na execução do PPAG-MG 2004-2007.

A elaboração de programas do PPAG-MG 2008-2011 aconteceu em duas fases.

1. A **fase qualitativa**: Os órgãos responsáveis inserem as seguintes informações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) e do Sistema Orçamentário (SISOR): Área de Resultados, objetivos estratégicos, indicadores da Área de Resultados, órgão responsável, denominação do programa, objetivo, público-alvo e a justificativa do programa. Também são inseridos os respectivos atributos das ações plurianuais dos programas.

2. A **fase quantitativa**: Os órgãos responsáveis, com base nos limites orçamentários referentes à previsão de recursos para o período 2008-2011, devem inserir os valores das ações por categoria econômica, grupo de despesas, modalidade de aplicação, elemento de despesa, fonte e identificador de procedência e uso.

### **3.2 Ações PPAG-MG 2008-2011 no âmbito da assistência social**

O PPAG-MG foi elaborado pelo governo do estado de Minas Gerais e enviado à Assembleia Legislativa do estado (ALMG) para sua aprovação. Como é estabelecido pela legislação mineira, o Plano é revisto anualmente, quando pode ser alterado e, neste sentido, ações podem ser modificadas (em diversos aspectos), incluídas e excluídas, passando pela aprovação final da Assembleia. Essa medida possibilita que o Plano seja adequado a mudanças contextuais e mesmo de legislação. Importante lembrar que o modelo que a ALMG construiu para essa revisão abre o processo de discussão e de propostas para toda a sociedade, ou seja, as sugestões de alterações podem vir tanto do governo e dos parlamentares, quanto da própria sociedade, por meio de organizações da sociedade e civil ou mesmo de cidadãos.

O PPAG-MG 2008-2011 é dividido em dois volumes. O Volume I apresenta os programas e as ações por área de resultados e o Volume II apresenta os programas e ações por setor de governo. Na seção anterior vimos que o plano plurianual deverá ser elaborado em conformidade com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. O PMDI em vigor definiu 13 áreas de resultados e alguns objetivos estratégicos que os programas devem seguir.

A assistência social se encontra na área de resultados que trata da redução da pobreza e da inclusão produtiva (volume I) e setor do governo de Desenvolvimento Social, no subitem Fundo Estadual de Assistência Social (volume II). Da forma como o PMDI foi formulado, há outros setores governamentais buscando o mesmo resultado, porém este trabalho tem como foco principal apenas a campo de assistência social. Cabe destacar que, se por um lado, a integração entre áreas de governo e de políticas setoriais é interessante para o alcance dos objetivos pretendidos, por outro lado isso pode dificultar a especificação daquilo que é próprio da assistência social.

No PPAG-MG 2008-2011, no âmbito da assistência social, é proposto um programa e diversas ações, tendo como unidade responsável o Fundo Estadual de Assistência Social. O programa proposto é “Implantação do SUAS” e seu objetivo principal é garantir mecanismos para que o município promova o acesso da população em situação de risco e vulnerabilidade ao sistema de proteção. O objetivo estratégico (e conforme o PMDI) é incentivar a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Já os resultados finalísticos do programa (e de acordo com o PMDI) é o percentual de implantação do SUAS (% de municípios que recebem financiamento).

Um primeiro aspecto que chama a atenção é que o objetivo estratégico e os resultados desse programa não indicam ações específicas do estado de Minas Gerais para a efetivação do SUAS no seu nível de governo, restringindo-se à efetivação do SUAS por meio de apoio aos municípios. A LOAS e a NOB/2005 estabelecem que o nível estadual deve apoiar técnica e financeiramente os municípios e organizar, coordenar e monitorar o sistema estadual de assistência social. Conforme a NOB/2005:

os estados (como coordenadores da política em seu âmbito) devem, além de estimular e/ou prestar serviços de caráter regional, dar necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiro suficientes para assumir a execução das ações e dos serviços (BRASIL, NOB/2005, p. 151).

Como descrito, o PPAG-MG 2008-2011 possui o Programa 023 - Implantação do SUAS, cuja Unidade Responsável (4251) é o Fundo Estadual de Assistência Social. Esse Programa tem como objetivo “garantir mecanismos para que o município promova o acesso da população em situação de risco e vulnerabilidade ao sistema de proteção”.

O Quadro a seguir apresenta as ações previstas para este Programa e as relaciona à regulamentação existente (PNAS, LOAS e NOB). Ao analisarmos o quadro percebemos que

inicialmente foram previstas oito ações no PPAG 2008-2011 no âmbito da assistência social, todas elas estão em conformidade com a regulamentação.

**Quadro 1 – Ações do Programa 023 e sua correspondência à regulamentação da assistência social**

<b>Ações Previstas</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Norma</b>
<b>Ação:</b> 1147 - Execução de ações regionalizadas de proteção especial e fomento a consórcios intermunicipais	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Promover a implantação e cofinanciar consórcios públicos e/ou ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS.	NOB/2005
	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para a construção de unidades de referência regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcio públicos.	NOB/2005
	Art. 13 – item IV - Estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social.	LOAS/1993
<b>Ação:</b> 1156 - Qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS.	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humanos, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de Assistência Social.	NOB/2005
	3.1.6 Política de Recursos Humanos	PNAS/2004
<b>Ação:</b> 1157 - Implantação de mecanismos de transferência de recursos fundo a fundo no SUAS.	5.4 Mecanismos de transferência	NOB/2005
<b>Ação:</b> 1158 - Implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS.	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento, avaliação das ações da assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal.	NOB/2005
	3.1.7 - A informação, o monitoramento e a avaliação.	PNAS/2004
<b>Ação:</b> 4234 - Cofinanciamento de serviços e benefícios para municípios na execução de proteção básica.	5. 6 - O Cofinanciamento do SUAS pelos estados	NOB/2005
	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Cofinanciar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente.	NOB/2005
<b>Ação:</b> 4236 - Cofinanciamento de serviços para municípios na execução de proteção especial.	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Coordenar, regular, cofinanciar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários.	NOB/2005

<b>Ação:</b> 4237 - Fortalecimento dos instrumentos descentralizados de gestão do SUAS.	3- Instrumentos de gestão	NOB/2005
<b>Ação:</b> 4272 - Cofinanciamento para municípios em serviços no atendimento às crianças e adolescentes, em especial com trajetória de rua e trabalho infantil.  Obs.: As crianças e adolescentes com trajetória de rua e trabalho infantil estão inseridas na proteção social especial.	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Coordenar, regular, cofinanciar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários.	NOB/2005

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011, da LOAS, da PNAS e da NOB/2005.

A revisão do PPAG-MG 2008-2011, realizada em 2009, levou a alterações em algumas ações previstas inicialmente, conforme mostra o Quadro 2. Nessa revisão foram previstas sete ações, sendo seis delas mantidas do PPAG original, estando em conformidade com a regulamentação, e uma foi incluída na revisão: proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte – PPCAM (1389). Essa ação não está prevista na regulamentação da assistência e se refere especificamente à área de Direitos Humanos. Duas ações previstas inicialmente foram excluídas: a implantação de mecanismos de transferência de recursos fundo a fundo no SUAS (1157) e a implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS (1158).

**Quadro 2 – Ações revisadas do Programa 023 em 2009 e sua correspondência à regulamentação da assistência social**

Ações revisadas	Justificativa conforme PPAG 2008-2011 Revisão 2009.	Regulamentação	Norma
<b>INCLUÍDAS</b>			
<b>Ação:</b> 1389 - Proteção de crianças e adolescentes	Esta ação foi transferida por decreto da Secretaria de Defesa Social para o Programa 034 - Prevenção Social da criminalidade para o fundo estadual de assistência social - Ação 1389.	Esse tipo de atendimento especializado não está previsto na regulação da Política de Assistência Social.	
<b>EXCLUÍDAS</b>			
<b>Ação:</b> 1157 - Implantação de mecanismos de transferência de recursos fundo a fundo no SUAS.	O sistema de transferência de recursos fundo a fundo já foi criado em 2008. Porém, foi criada uma ação não orçamentária equivalente para acompanhamento do funcionamento do sistema.		

<b>Ação:</b> 1158 - Implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS.	O sistema de informação e monitoramento estará pronto no final de 2008. Foi criada ação não orçamentária para o acompanhamento do funcionamento do sistema, que não necessitará de recursos financeiros específicos.		
--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011, da LOAS, da PNAS e da NOB/2005.

Na revisão de 2010 foram previstas oito ações, sendo que cinco estavam previstas no PPAG-MG e três foram incluídas. Em relação à revisão do exercício de 2009, foram excluídas duas ações: uma prevista inicialmente (1147 – execução de ações regionalizadas de proteção especial e fomento a consórcios intermunicipais) e a ação de proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte – PPCAM (1389), incluída na revisão do exercício de 2009. Das oito ações previstas na revisão do exercício de 2010 todas estão de acordo com as normas.

**Quadro 3 – Ações revisadas do Programa 023 em 2010 e sua correspondência à regulamentação da assistência social**

Ações revisadas	Justificativa conforme PPAG 2008-2011 Revisão 2010	Regulamentação	Norma
<b>INCLUÍDAS</b>			
<b>Ação:</b> 4307 - Manutenção e atualização de sistema de informação, monitoramento – SIM.	Esta ação era não orçamentária, mas como para manutenção do sistema de informação e monitoramento é necessário recurso e por isso ela foi criado como orçamentária.	3.1.7 - A informação, o monitoramento e a avaliação.	PNAS/2004
<b>Ação:</b> 4443 - Financiamento para implantação dos centros de referências especializadas de assistência social- CREAS.  Obs.: A proteção especial de média complexidade envolve também o CREAS.	Emenda parlamentar ao PPAG para exercício 2010	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Coordenar, regular, cofinanciar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários.	NOB/2005
		Art. 6	LOAS/1993
<b>Ação:</b> 4464 - Cofinanciamento de benefícios eventuais	Emenda parlamentar ao PPAG 2010.	Responsabilidade da Gestão dos Estados - Cofinanciar no âmbito estadual o pagamento de benefícios eventuais.	NOB/2005
<b>EXCLUÍDAS</b>			
<b>Ação:</b> 1147 - Execução de ações regionalizadas de proteção especial e fomento a consórcios intermunicipais	Não há previsão de execução desta ação para 2010.		

<b>Ação:</b> 1389 - Proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte – PPCAM.	Essa ação foi excluída devido à necessidade de alteração na unidade orçamentária, sendo criada ação equivalente na unidade orçamentária SEDESE.	Esse tipo de atendimento especializado não está previsto na regulação da Política de Assistência Social.	
---	---	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011, da LOAS, da PNAS e da NOB/2005.

Já na revisão do exercício de 2011 foram propostas oito ações, sendo quatro previstas inicialmente, uma ação permaneceu da revisão de 2010 (manutenção e atualização de sistema de informação, monitoramento - SIM - 4307) e três foram incluídas nessa revisão. Em relação à revisão do exercício de 2010 foram excluídas três ações: uma ação prevista no PPAG 2008-2011 inicial e mantida na revisão de exercício 2009 e 2010 (cofinanciamento para municípios em serviços no atendimento às crianças e adolescentes em especial com trajetória de rua e trabalho infantil - 4272), e duas ações que tinham sido incluídas na revisão do exercício de 2010 (financiamento para implantação dos centros de referências especializados de assistência social-CREAS - 4443 e cofinanciamento de benefícios eventuais - 4464). Das oito ações previstas na revisão do exercício de 2011, sete estão em conformidade com a regulamentação e uma incluída nessa revisão (proteção e amparo às mulheres em situação de violência - 4227) não está prevista na norma e relaciona-se diretamente à política de Direitos Humanos.

**Quadro 4 – Ações revisadas do Programa 023 em 2011 e sua correspondência à regulamentação da assistência social**

<b>Ações revisadas</b>	<b>Justificativa conforme PPAG 2008-2011 Revisão 2011</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Norma</b>
<b>INCLUÍDAS</b>			
<b>Ação:</b> 4219 - Operacionalização de conselho de assistência social.	Justifica-se o remanejamento da ação da unidade orçamentária SEDESE para a unidade orçamentária do FEAS em virtude do Conselho de Assistência Social ser uma instância deliberativa de controle social do SUAS.	4.3 Deliberação - Conselhos de Assistência Social	NOB/2005
<b>Ação:</b> 4227 - Proteção e amparo às mulheres em situação de violência.	Justifica-se o remanejamento da ação em função da necessidade de ampliar recursos para o enfrentamento à violência contra a mulher e implantação da política de abrigo de mulheres em situação de violência.	Não previsto na regulamentação da assistência social	
<b>Ação:</b> 4455 - Piso mineiro de Assistência Social.	Emenda nº 227 (revisão PPAG 2011) da comissão de participação popular - destacar os recursos financeiros necessários para implantar o Piso Mineiro de Assistência Social, o qual será implementado mediante o cofinanciamento da rede de proteção social nos 853 municípios mineiros.	5. 6 - O Cofinanciamento do SUAS.	NOB/2005

<b>EXCLUÍDAS</b>			
<b>Ação:</b> 4272 - Cofinanciamento para municípios em serviços no atendimento às crianças e adolescentes em especial com trajetória de rua e trabalho infantil.	Os serviços continuam a ser executados, mas agora são acompanhados nas ações de proteção básica - 4239 - e proteção especial - 4236.		
<b>Ação:</b> 4443 - Financiamento para implantação dos centros de referências especializados de assistência social-CREAS.  Obs.: A proteção especial de média complexidade envolve também o CREAS.	Essa ação será executada na ação de proteção especial - 4236, através da manutenção de 20 CREAS e implantação de 3 novos CREAS.		
<b>Ação:</b> 4464 - Cofinanciamento de benefícios eventuais.	As atividades dessa ação serão atendidas pela ação de proteção básica - 4234.		

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011, da LOAS, da PNAS e da NOB/2005.

O Quadro abaixo apresenta a previsão das ações de assistência social do Programa 023 no PPAG-MG original e nas suas revisões.

**Quadro 5 – Ações do Programa 023 nos anos de 2008 a 2011**

<b>N</b>	<b>Ações Previstas</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>1</b>	<b>Ação:</b> 1147 - Execução de ações regionalizadas de proteção especial e fomento a consórcios intermunicipais	X	X		-
<b>2</b>	<b>Ação:</b> 1156 - Qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS.	X	X	X	X
<b>3</b>	<b>Ação:</b> 1157 - Implantação de mecanismos de transferência de recursos fundo a fundo no SUAS.	X	-	-	-
<b>4</b>	<b>Ação:</b> 1158 - Implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS.	X	-	-	-
<b>5</b>	<b>Ação:</b> 4234 - Cofinanciamento de serviços e benefícios para municípios na execução de proteção básica	X	X	X	X
<b>6</b>	<b>Ação:</b> 4236 - Cofinanciamento de serviços para municípios na execução de proteção especial.	X	X	X	X
<b>7</b>	<b>Ação:</b> 4237 - Fortalecimento dos instrumentos descentralizados de gestão do SUAS.	X	X	X	X
<b>8</b>	<b>Ação:</b> 4272 - Cofinanciamento para municípios em serviços no atendimento às crianças e adolescentes, em especial com trajetória de rua e trabalho infantil.	X	X	X	-
<b>9</b>	<b>Ação:</b> 1389 - Proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte – PPCAM.	-	X	-	-
<b>10</b>	<b>Ação:</b> 4307 - Manutenção e atualização de sistema de informação, monitoramento – SIM.	-	-	X	X

<b>11</b>	<b>Ação:</b> 4443 - Financiamento para implantação dos centros de referências especializados de assistência social- CREAS	-	-	X	
<b>12</b>	<b>Ação:</b> 4464 - Cofinanciamento de benefícios eventuais	-	-	X	
<b>13</b>	<b>Ação:</b> 4219 - Operacionalização de conselho de assistência social	-	-	-	X
<b>14</b>	<b>Ação:</b> 4227 - Proteção e amparo às mulheres em situação de violência	-	-	-	X
<b>15</b>	<b>Ação:</b> 4455 - Piso mineiro de Assistência Social	-	-	-	X

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011 e suas revisões.

Ao longo dos quatro anos foram previstas quinze ações no Programa 023, sendo treze em conformidade com a regulamentação e duas não previstas nas normas, por se tratarem mais especificamente da política dos Direitos Humanos. Exceto essas duas ações, as demais ações incluídas foram bem significativas para adequar o Programa às normas. Assim, pode-se identificar que 86,66% das ações previstas para o Programa, no período entre 2008 e 2011 estavam adequadas às normas da assistência social.

A análise das ações do programa ao longo dos anos estudados permite afirmar que quatro das ações iniciais permaneceram durante as revisões. São elas: qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS (1156); cofinanciamento de serviços e benefícios para municípios na execução de proteção básica (4234); cofinanciamento de serviços para municípios na execução de proteção especial (4236); fortalecimento dos instrumentos descentralizados de gestão do SUAS (4237).

Vale ressaltar que a ação de implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS (1158) foi excluída na revisão do exercício de 2009, uma vez que foi criada uma ação não orçamentária para o acompanhamento do funcionamento do sistema. Na revisão do exercício de 2010 foi proposta a ação de manutenção e atualização de sistema de informação, monitoramento – SIM (4307), sendo mantida na revisão do exercício de 2011. Esta ação, como vimos, era não orçamentária, depois foi criado como orçamentária, tendo em vista que a manutenção do sistema de informação e monitoramento é necessário recurso.

Na revisão do exercício de 2010 incluíram-se duas ações que não permaneceram na revisão do exercício de 2011. Uma foi o financiamento para implantação dos centros de referência especializados de assistência social-CREAS (4443) e a outra o cofinanciamento de benefícios eventuais (4464), ambas incluídas por emendas parlamentar.

No PPAG 2008-2011 foi prevista a ação de implantação de mecanismos de transferência de recursos fundo a fundo no SUAS (1157) que não permaneceu nas duas

primeiras revisões, conforme mostra o quadro 2 essa ação foi excluída em 2009 uma vez que a implantação do sistema foi criada em 2008 e foi criada uma ação não orçamentária equivalente para acompanhamento do funcionamento do sistema. A terceira revisão, realizada em 2011, instituiu o Piso Mineiro de Assistência Social, que regulariza o cofinanciamento estadual para a assistência social, com recursos transferidos fundo a fundo<sup>6</sup>. Essa ação foi incluída através da Emenda nº 227 (revisão PPAG 2011).

Podemos destacar que algumas ações que foram excluídas nas revisões PPAG 2008-2011, passaram a ser executadas por outra ação. Como é o caso do Cofinanciamento para municípios em serviços no atendimento às crianças e adolescentes em especial com trajetória de rua e trabalho infantil (4272), que passa a ser acompanhados nas ações de proteção básica - 4239 - e proteção especial - 4236. Também podemos citar o Financiamento para implantação dos centros de referências especializados de assistência social- CREAS (4443) que também passa a ser executada pela ação de proteção especial – 4236. Já o Cofinanciamento de benefícios eventuais (4464) serão atendidas pela ação de proteção básica - 4234.

### **3.3 Responsabilidades da Gestão dos Estados e o PPAG de Minas Gerais**

Dado que foi possível constatar que a maior parte das ações previstas no PPAG-MG 2008-2011 está em conformidade com a regulamentação que vigorava para a área da assistência social, uma questão que permanece para a análise é: em que medida o estado de Minas Gerais tem cumprido com o que as normas analisadas neste trabalho estabelecem como responsabilidade estadual?

O quadro a seguir apresenta as responsabilidades para a gestão dos estados, conforme a regulação da assistência social, especialmente a LOAS e a NOB/2005 e as ações previstas no PPAG-MG 2008-2011 que podem ser relacionadas a elas. Dado que não há uma relação direta estabelecida pelos documentos analisados, e também que a NOB é muito mais extensa no que se refere às responsabilidades estaduais do que o inicialmente previsto na LOAS, o quadro apresenta uma interpretação da relação entre ambos os documentos. Assim sendo, todas as atividades de coordenação do sistema no nível estadual previstas na NOB foram

---

<sup>6</sup> Mais informações em <http://social.mg.gov.br/arquivos-observatorio-de-desenvolvimento-social/page/1707-piso-mineiro-social>.

relacionadas ao art. 11 da LOAS, pois é o único que trata deste tipo de responsabilidade, ainda que se refira apenas a programas. No entanto, considerando que muito se avançou na compreensão da complexidade da política de assistência social entre o ano de 1993, da aprovação da LOAS, e 2005, da elaboração da NOB, consideramos que essa seria a forma mais adequada de relacionar aspectos de coordenação.

**Quadro 6 – Responsabilidades estaduais conforme LOAS e NOB-SUAS e sua previsão no PPAG-MG 2008-2011**

<b>LOAS – ESTADO</b>	<b>NOB-SUAS - ESTADO</b>	<b>PPAG 2008-2011</b>
Art. 11 – Coordenação e execução de programas.	Coordenar, gerenciar, executar e cofinanciar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços.	Sim
	Instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento, avaliação das ações da Assistência Social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal.	Sim
	Alimentar e manter atualizadas as bases de dados do subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação.	Sim
	Definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional.	Não
	Organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social.	Não
	Coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação.	Não
	Estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com profissional de nível superior.	Não
	Estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior.	Não
	Realizar diagnósticos e estabelecer pactos para efeito da elaboração plano estadual de Assistência Social, a partir de estudos realizados por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme lei nº 8.666, de 21/06/93).	Sim
	Elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humanos, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de Assistência Social.	Sim
	Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Estadual de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por essa norma para o estabelecimento do vínculo SUAS.	Não

	Preencher o plano de ação no sistema SUAS - WEB e apresentar relatório de gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados.	Não
Art. 13, I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social.	Cofinanciar no âmbito estadual o pagamento de benefícios eventuais.	Sim
Art. 13, II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local.	Prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social.	Não
	Prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS.	Não
	Propor e cofinanciar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais.	Não
	Definir parâmetros de custeios para as ações de proteção social básica e especial.	Sim
	Cofinanciar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente.	Sim
Art. 13, III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.		Não
Art. 13, IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social.	Promover a implantação e cofinanciar consórcios públicos e/ou ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS.	Sim
Art. 13, V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.	Analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para a construção de unidades de referência regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcio públicos.	Sim
	Coordenar, regular, cofinanciar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários.	Sim
	Gerir os recursos federais e estaduais, destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social dos municípios não-habilitados aos níveis de gestão propostos por esta Norma.	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da LOAS, da NOB/2005 e do PPAG-MG 2008-2011.

Analisando a quadro podemos verificar que muitas das responsabilidades da gestão estadual previstas na regulação da assistência social não estão previstas como ações do

PPAG-MG 2008-2001 no Programa 023. Verifica-se que das vinte e duas responsabilidades estaduais que foram identificadas na regulamentação da área (NOB/2005), onze estão previstas no PPAG-MG 2008-2011, incluídas as revisões. Ou seja, a metade das responsabilidades estaduais contidas na NOB/2005 não estão previstas no PPAG-MG 2008-2011, além do artigo 13, inciso III da LOAS que também não está prevista o PPAG-MG 2008-2011. Na maioria das vezes o Estado prevê o apoio financeiro, porém não consta o apoio técnico, como é o caso do inciso II do artigo 13º da LOAS (apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local).

Por sua vez, algumas das atribuições estaduais, como a estruturação da Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e da Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social já aconteceram anteriormente ao PPAG 2008-2011, porém não foi previsto nenhum apoio técnico e/ou financeiro para a manutenção e/ou desenvolvimento das secretarias. Além disso, algumas das atribuições e competências não necessitam estar previstas no PPAG, pois correspondem à execução da política, como “Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Estadual de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por essa norma para o estabelecimento do vínculo SUAS” ou “Preencher o plano de ação no sistema SUAS - WEB e apresentar relatório de gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados”.

Na revisão do Plano para o exercício de 2010 prevê-se o financiamento para implantação dos Centros de Referências Especializados de Assistência Social-CREAS, porém não se prevê o auxílio técnico e financeiro na implantação ou manutenção dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Outro ponto que se verifica é que o sistema de informação, monitoramento e avaliação previsto no PPAG-MG 2008-2011 não especifica o nível de proteção social (básica ou especial), como consta na NOB/2005 e também não especifica a ação de acompanhamento da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual e regional.

Por outro lado, algumas responsabilidades da gestão estadual não são sequer mencionadas no PPAG-MG 2008-2011, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos municípios não-habilitados. Mesmo que tenham criados ações nos PPAG's anteriores é interessante elaborar ações para a revisão do BPC e ações em prol dos municípios não-habilitados, uma vez que o Estado é responsável por esses municípios.

O que se pode apreender desta análise é que, embora as ações previstas no PPAG-MG 2008-2011 para o programa 023 estão, em sua maioria estão em conformidade com a regulamentação da área da assistência social, há ainda um conjunto de outras atribuições do gestor estadual que não constam do planejamento governamental.

### **3.4 Implantação do SUAS *versus* Projeto Travessia**

O estudo do PPAG-MG 2008-2011 possibilitou identificar a existência de um programa chamado “Projeto Travessia: atuação integrada em espaços definidos de concentração de pobreza”<sup>7</sup>, que tem como objetivo “promover a emancipação social e econômica das camadas mais pobres e vulneráveis da população através da articulação de ações integradas de base local”. Encontra-se, também como o programa “Implantação do SUAS”, na área de resultados para reduzir a pobreza e a inclusão produtiva (volume I) e setor do governo de Desenvolvimento Social, subitem da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (volume II).

Uma primeira constatação importante é que o valor previsto para o Travessia, no período de 2008-2011, é de R\$ 137.193.870,00, enquanto o valor destinado para o programa Implantação do SUAS no mesmo período é R\$103.002.592,00. Ou seja, o projeto Travessia possui R\$34.191.278,00 a mais que o programa de implantação do SUAS. Segundo o Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais o programa Travessia começou com cinco municípios em 2008, passou para trinta e cinco municípios em 2009 e setenta municípios em 2010 (não especificados quais). O Programa 023 – Implantação do SUAS – deveria atender aos 853 municípios mineiros.

Além de possuir um orçamento maior com menos municípios atendidos, na revisão do PPAG-MG para o exercício de 2011 foi incluído no Projeto Travessia a ação de Promoção da Melhoria do Sistema de Assistência Social (5012), que possui a finalidade de articular e monitorar ações para melhoria da cobertura da Rede de Proteção Básica. É ação no mínimo controversa, uma vez que PPAG-MG 2008-2011 já possui um programa que engloba o sistema de assistência social, principalmente a rede de proteção básica, sendo desnecessário criar uma ação fora do programa de implantação do SUAS, além de possuir um gasto financeiro sem nenhuma justificativa de necessidade.

---

<sup>7</sup> Uma análise mais detalhada do PPAG pode revelar outras ações vinculadas à Assistência Social, porém são detalhadas em outras funções que não estão na Função 8. No entanto esse trabalho analisa a função da Assistência Social.

Não está dentre os objetivos deste trabalho verificar os motivos e as consequências da previsão no PPAG-MG de 2008-2011 de programas que, aparentemente, tratam da mesma área de política pública. No entanto, ao verificar essa ocorrência é importante registrá-la, talvez instigando futuros pesquisadores a adentrar nessa questão.

Ao analisarmos o PPAG 2008-2011 percebemos que as ações previstas, em sua grande maioria, estão em conformidade com a regulamentação, porém, o Estado possui outras atribuições contidas nas normas que não estão previstas no PPAG 2008-2011 e que se fossem estabelecidas no PPAG 2008-2011 melhoraria o planejamento no campo da Assistência Social em Minas Gerais. Além disso, existe uma ação mais específica da Assistência Social que se enquadra em outro programa, que não está relacionado diretamente com a Assistência Social, como já foi dito anteriormente esse trabalho não se pretende analisar esse fato, porém é algo a se aprofundar em trabalhos futuros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como tema principal a política de assistência social e seus instrumentos de planejamento, e como objeto de análise o Plano Plurianual de Ação Governamental Estado de Minas Gerais para o período de 2008 a 2011. O principal objetivo foi analisar a conformidade das ações propostas no PPAG pelo Estado de Minas Gerais, no período de 2008 a 2011, no campo da assistência social em relação à Lei Orgânica da Assistência Social (1993), à Política Nacional Assistência Social (2004) e à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (2005). A metodologia usada foi qualitativa e sustentou-se nas técnicas de pesquisa e análise bibliográfica e documental, tendo como principais fontes a literatura sobre o tema, as regulamentações da assistência social e o PPAG-MG 2008-2011.

No primeiro capítulo foi apresentada uma breve sistematização de literatura sobre as políticas públicas, onde foi possível identificar que políticas públicas são instrumentos usados pelo do governo para enfrentar um problema específico. Mostrou-se também que a elaboração de políticas públicas não é uma tarefa fácil, uma vez que elas são definidas no poder Legislativo, porém as propostas iniciais e a execução são de responsabilidade do Poder Executivo. Também foi possível destacar o seu processo, conhecido como Ciclo de Políticas Públicas e algumas características das políticas públicas. O primeiro capítulo também abordou o conceito de planejamento, compreendido como um processo contínuo que analisa os objetivos em prol de elaborar uma ação futura com vistas a modificar a realidade atual. Por fim, apresentou a sistematização da literatura sobre planejamento governamental e seus instrumentos especialmente o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

O segundo capítulo fez um panorama da trajetória da Assistência Social, mostrando as transformações pelas quais passou até chegar à Constituição Federal de 1988 que possibilitou uma mudança significativa na regulamentação da Assistência Social, principalmente ao inserir a Assistência Social no Tripé da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social. Nesse segundo capítulo também foram apresentados aspectos considerados fundamentais para este trabalho das três regulamentações fundamentais no âmbito da Assistência Social: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Destacou-se tanto aspectos relacionados ao planejamento da área

quanto as atribuições do gestor estadual que deveriam constar de um planejamento governamental deste nível de governo,

No terceiro capítulo fez-se uma descrição dos instrumentos de planejamento utilizados pelo governo de Minas Gerais e uma síntese sobre o PPAG-MG 2008-2011, mostrando os mecanismos para sua elaboração. Neste capítulo procurou-se verificar o papel do estado na assistência social, a partir do seu planejamento.

A análise do PPAG-MG 2008-2011 possibilitou verificar que o Estado de Minas Gerais não contempla totalmente, em seu Plano, as responsabilidades previstas para o gestor estadual da assistência social, apesar da maioria das ações estarem em conformidade com a regulamentação. Pode-se dizer que o estado prevê o básico, uma vez que há muitas responsabilidades que não estão expressas em seu Plano. Por exemplo, nada consta, nas ações do PPAG-MG 2008-2011, quanto aos municípios não-habilitados e que são de responsabilidade do estado. Também não constam ações de apoio técnico aos municípios, responsabilidade do gestor estadual e essencial para melhorar a capacidade desses municípios na implantação do SUAS. Não adianta apenas financiar, é necessário disponibilizar mecanismos para que o dinheiro seja bem aplicado, caso contrário será desperdício de gastos. Mais ainda, não há ações que evidenciem a estruturação do SUAS no âmbito do estado.

Não se pretendia, neste trabalho, mostrar se o Estado efetiva o que está previsto nos seus instrumentos de planejamento, apenas verificar se as ações estão em conformidade com a regulamentação. No entanto, dada a importância dessa questão, estudos posteriores podem demonstrar se o Estado cumpre com suas responsabilidades – as previstas e as não previstas no PPAG-MG 2008-2011. Espera-se que este trabalho possa contribuir para os estudos da área de assistência social no âmbito dos estados, principalmente ao estado de Minas Gerais. É uma análise inicial que poderá contribuir para trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG. 2012. p. 390 e 391

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 15 de novembro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em 16 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005. Acesso em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)> Acesso em 15 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 16 de novembro de 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social**. Jundiaí, Paco editorial: 2013.

FERREIRA, Andressa do nascimento. **A Atuação Profissional dos Assistentes Sociais nos Centros de referência de Assistência Social. (CRAS) do Município de São Pedro a Aldeia – RJ**. Trabalho de Conclusão (Bacharel em Serviço Social). Universidade Federal Fluminense – Pólo Universitário de Rio das Ostras. Rio das ostras, 2013. p. 10-38

JAMESON, Samuel Haig. **Planejamento**. Rio de Janeiro: 1963. 285p.

JACCORD, Luciana; HADJAB, Patrícia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. **“Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)”**. Ipea, Brasília, 2009.

JORGE, Maria Cristina. **A Política de Assistência Social e o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS na Região Oeste do Paraná**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus – Toledo, 2007.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970, p. 7

LONARDONI, Eliana. et al. **O processo de afirmação da assistência social como política social** Serviço Social em Revista. Universidade Estadual de Londrina. Volume 8 - Número 2 Jan/Jun 2006. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2\\_sonia.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm)>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990. p. 81 e 82.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. **A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7417](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417)>. Acesso em 22 de outubro de 2015.

MINAS GERAIS. **Lei 17347 de 16/01/2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o período 2008-2011. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=17347&comp=&ano=2008&texto=original>>. Acesso em 08 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s676>>. Acesso em 23 de setembro de 2015.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira d. **Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil**. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. Vitória da Conquista-BA. n. 9. 11-42. 2010

OLIVEIRA, Djalma Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 34-37

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas**. Rio de Janeiro. 2006. p.237-288.

OLIVEIRA PENNA, Paulo Camilo de. **Planejamento**. 2. ed. [Rio de Janeiro]: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1963. p. 19-23

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Capítulo 13

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Editora Atlas, 2011. p. 51,52, 68-71, 82-90

SARAVIA. Enrique (org). **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 19-42

SEBRAE/MG. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte/MG. Série Políticas Públicas, v. 7, 2008. p 5-27

SECRETARIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento>> . Acesso em 05 de setembro de 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Relatório de Auditoria Operacional. Programa Travessia. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Travessia.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

## ANEXO 1

<b>PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 2008 - 2011</b>
<b>PROGRAMA: 023 IMPLANTAÇÃO DO SUAS</b>
<b>Unidade responsável pelo programa:</b> 4251 - Fundo Estadual de Assistência Social.
<b>Objetivo:</b> garantir mecanismos para que o município promova o acesso da população em situação de risco e vulnerabilidade ao sistema de proteção.
<b>Objetivos estratégicos (PMDI):</b> incentivar a implantação do sistema único de assistência social – SUAS.
<b>Resultados finalísticos (PMDI):</b> percentual de implantação do SUAS (% de municípios que recebem financiamento).

<b>Ação:</b> 1147 - Execução de ações regionalizadas de proteção especial e fomento a consórcios intermunicipais.
<b>Finalidade:</b> Elaboração de diagnóstico sobre a demanda por proteção social especial no estado e execução direta ou indireta (rede socioassistencial) pelo estado de serviços, programas e projetos de proteção social especial, inclusive Centros de Referência Regional de Assistência Social (CREAS), e fomento a consórcios intermunicipais.
<b>Produto:</b> Centros de Referência Regional de Assistência Social (CREAS) implantado.
<b>Unidade de medida:</b> Centro de Referência.

<b>Ação:</b> 1156 Qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS.
<b>Finalidade:</b> Promover a qualificação dos trabalhadores da área da assistência social na implantação do SUAS, produzindo e difundindo conhecimentos para garantia de oferta de qualidade nos serviços, programas, projetos e benefícios para a população vulnerabilizada.
<b>Produto:</b> Servidor Capacitado.
<b>Unidade de medida:</b> Servidor.

<b>Ação:</b> 1157 Implantação de mecanismos de transferência de recursos fundo a fundo no SUAS.
<b>Finalidade:</b> Garantir o repasse regular e automático de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS para os Fundos Municipais de Assistência Social - FMAS para a execução de serviços continuados na proteção social.
<b>Produto:</b> Sistema implantado.
<b>Unidade de medida:</b> Sistema.

**Ação:** 1158 Implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS.

**Finalidade:** Organizar, armazenar, processar e disseminar informações sobre o SUAS, garantindo a eficiência, eficácia e efetividade com vistas a resultados na implantação/implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios a serem executados pelos municípios.

**Produto:** Sistema implantado.

**Unidade de medida:** Módulo/versão.

**Ação:** 4234 Co-financiamento de serviços e benefícios para municípios na execução de proteção básica.

**Finalidade:** Co-financiar os municípios na execução direta ou indireta (rede socioassistencial) de proteção social básica, inclusive destinada a crianças e adolescentes, ofertando serviços, programas, projetos e benefícios (continuados e eventuais) que garantam a sobrevivência, o acolhimento, a convivência e a socialização de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social (pobreza, privação, fragilidade de vínculos, pessoas com deficiência mental e autistas).

**Produto:** Unidade financiada.

**Unidade de medida:** Unidade.

**Ação:** 4236 Co-financiamento de serviços para municípios na execução de proteção especial.

**Finalidade:** Co-financiar os municípios na execução direta ou indireta (rede socioassistencial) de proteção social especial, inclusive destinada a crianças e adolescentes, ofertando serviços, programas, projetos e benefícios (continuados e eventuais) que garantam o atendimento especializado às pessoas/famílias que sofreram violação de direitos (situação de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras), inclusive com a elaboração de diagnóstico dessa situação no estado.

**Produto:** Unidade financiada.

**Unidade de medida :** Unidade.

**Ação:** 4237 Fortalecimento dos instrumentos descentralizados de gestão do SUAS.

**Finalidade:** Fortalecer a gestão nos municípios fomentando o funcionamento dos instrumentos previstos no SUAS (planejamento, controle social e gestor) e garantindo a permanência dos municípios na habilitação no sistema.

**Produto:** Município habilitado.

**Unidade de medida:** Percentual.

<b>Ação:</b> 4272 Co-financiamento para municípios em serviços no atendimento às crianças e adolescentes em especial com trajetória de rua e trabalho infantil.
<b>Finalidade:</b> Co-financiar os municípios na execução direta ou indireta (rede socioassistencial) de oferta de proteção básica para crianças e adolescentes, em especial com trajetória da rua e trabalho infantil, com o objetivo de impactar no rompimento do ciclo da pobreza, inclusive com a elaboração de diagnóstico dessa situação no estado.
<b>Produto:</b> Unidade implantada.
<b>Unidade de medida:</b> Unidade.

<b>Ação:</b> 1389 Proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte – PPCAM.
<b>Finalidade:</b> Proteger crianças e adolescentes e pessoas egressas do cumprimento de medida socioeducativa, com idade entre 18 e 21 anos, ameaçados de morte, em virtude de envolvimento, vitimação ou testemunho em algum ato delituoso.
<b>Produto :</b> Criança e adolescente atendido.
<b>Unidade de medida:</b> Pessoa.

#### **Incluídas na revisão - exercício de 2010**

<b>Ação:</b> 4307 Manutenção e atualização de sistema de informação, monitoramento – SIM.
<b>Finalidade:</b> Organizar, armazenar, processar e disseminar informações sobre os serviços do suas, garantindo a eficiência, eficácia e efetividade com vistas a resultados na implantação/implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios a serem executados pelos municípios.
<b>Produto:</b> Sistema mantido e atualizado.
<b>Unidade de medida:</b> Sistema.

<b>Ação:</b> 4443 Financiamento para implantação dos centros de referências especializados de assistência social- CREAS.
<b>Finalidade:</b> Financiar a implantação dos centros de referência especializados de assistência social – CREAS.
<b>Produto:</b> Centro implantado
<b>Unidade de medida:</b> Centro

<b>Ação:</b> 4464 Co-financiamento de benefícios eventuais.
<b>Finalidade:</b> Apoiar os municípios para a concessão de benefícios eventuais.
<b>Produto:</b> Município beneficiado.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

#### **Incluídas na revisão - exercício de 2011**

<b>Ação:</b> 4219 Operacionalização de conselho de assistência social.
<b>Finalidade:</b> Assegurar o funcionamento e as ações do conselho estadual de assistência social, conforme atribuições especificadas na lei de criação do conselho.
<b>Produto:</b> Conselho apoiado.
<b>Unidade de medida:</b> Conselho.

<b>Ação:</b> 4227 Proteção e amparo às mulheres em situação de violência
<b>Finalidade:</b> Obtenção de recursos para elaboração e implantação de políticas públicas com enfoque de gênero, para combate às desigualdades e a implementação da lei maria da penha (11.340/06).
<b>Produto:</b> Atendimento realizado.
<b>Unidade de medida:</b> Atendimento.

<b>Ação:</b> 4455 Piso mineiro de assistência social.
<b>Finalidade:</b> Implantar o piso mineiro de assistência social, por meio de co-financiamento da rede de proteção social nos 853 municípios em complementariedade aos recursos federais e municipais.
<b>Produto:</b> Município atendido.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011 e suas revisões.

## ANEXO 2

<b>PROGRAMA: 036 PROJETO TRAVESSIA: ATUAÇÃO INTEGRADA EM ESPAÇOS DEFINIDOS DE CONCENTRAÇÃO DE POBREZA</b>
<b>Unidade responsável pelo programa:</b> 1481 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
<b>Objetivo:</b> Promover a emancipação social e econômica das camadas mais pobres e vulneráveis da população através da articulação de ações integradas de base local.
<b>Objetivos estratégicos (PMDI):</b> promover a inclusão produtiva da população adulta.
<b>Resultados finalísticos (PMDI):</b> reduzir o percentual de pobres em relação à população total: - RMBH – espaço urbano – espaço rural.

<b>Ação:</b> 1052 Implantação do projeto travessia
<b>Finalidade:</b> Articular os atores públicos, mobilizar de recursos institucionais e coordenar as ações integradas, em locais de concentração de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas de emprego, infra-estrutura, habitação, saúde, educação, segurança, assistência social e lazer.
<b>Produto:</b> Estudo, projeto e monitoramento realizado.
<b>Unidade de medida:</b> Estudo / projeto.

<b>Ação:</b> 1656 Implantação da usina mineira do trabalho
<b>Finalidade:</b> Promover a inclusão social e produtiva da população mineira, nos espaços onde há concentração de pobreza e para públicos especiais, conforme demandas específicas, elaboradas a partir da realização de diagnóstico das potencialidades do mercado e da necessidade de qualificação, mediante frentes integradas de qualificação social e profissional, oportunidades de inclusão produtiva e novos investimentos públicos e privados, inclusive em parceria com entidades, associações e cooperativas.
<b>Produto:</b> Trabalhador qualificado/requalificado.
<b>Unidade de medida:</b> Pessoa.

### Revisão - exercício de 2009

<b>Programa:</b> 036 Projeto travessia: atuação integrada em espaços definidos de concentração de pobreza (estruturador)
<b>Unidade responsável:</b> 1481 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
<b>Objetivo :</b> promover a inclusão social e econômica das camadas mais pobres e vulneráveis da população através da articulação de políticas públicas em localidades territoriais definidas.
<b>Objetivos estratégicos (PMDI):</b> promover a inclusão produtiva da população adulta.
<b>Resultados finalísticos (PMDI):</b> reduzir o percentual de pobres em relação à população total: - RMBH – espaço urbano – espaço rural.
Número de municípios atendidos pelo projeto travessia.

<b>Ação:</b> 1656 Implantação da Usina Mineira do Trabalho.
<b>Finalidade:</b> Promover a inclusão social e produtiva da população mineira, nos espaços onde há concentração de pobreza e para públicos especiais, conforme demandas específicas, elaboradas a partir da realização de diagnóstico das potencialidades do mercado e da necessidade de qualificação, mediante frentes integradas de qualificação social e profissional, oportunidades de inclusão produtiva e novos investimentos públicos e privados, inclusive em parceria com entidades, associações e cooperativas.
<b>Produto:</b> Trabalhador qualificado/requalificado.
<b>Unidade de medida:</b> Pessoa.

<b>Ação:</b> 1176 Intervenções urbanas e habitacionais.
<b>Finalidade:</b> Execução de melhorias urbanas e/ou habitacionais nos municípios, através da concessão de recurso e articulação de ações de responsabilidades de outros órgãos, quando necessário.
<b>Produto:</b> Plano de trabalho executado.
<b>Unidade de medida:</b> Percentual.

<b>Ação:</b> 1184 Gestão do programa travessia.
<b>Finalidade:</b> Ampliar equipe técnica de gestão do programa; manter os canais de comunicação para acompanhar e monitorar os planos de trabalho travessia municipal - 2009 articulados com as demais secretarias e órgãos estaduais; realizar avaliação de impacto do tempo 1 nos municípios de 2008, selecionar municípios a serem atendidos em 2010, realizar visitas para observação in loco e confirmação de principais demandas e elaborar planos de trabalho travessia municipal – 2010.
<b>Produto:</b> Plano de trabalho executado.
<b>Unidade de medida:</b> Percentual.

### Revisão - exercício de 2010

<b>Ação:</b> 1176 Intervenções urbanas e habitacionais.
<b>Finalidade:</b> Executar melhorias urbanas e/ou habitacionais nos municípios, por meio da concessão de recurso e articulação de ações de responsabilidades de outros órgãos, quando necessário, utilizando-se, sempre que possível, mão de obra egressa dos cursos da usina mineira do trabalho.
<b>Produto:</b> Obra concluída.
<b>Unidade de medida:</b> Unidade.

<b>Ação:</b> 1656 Implantação da usina mineira do trabalho .
<b>Finalidade:</b> Promover a inclusão social e produtiva da população mineira, nos espaços onde há concentração de pobreza e para públicos especiais, conforme demandas específicas, elaboradas a partir da realização de diagnóstico das potencialidades do mercado e da necessidade de qualificação, mediante frentes integradas de qualificação social e profissional, oportunidades de inclusão produtiva por meio de empreendimentos formais e autogestionados.
<b>Produto:</b> Trabalhador qualificado/requalificado.
<b>Unidade de medida:</b> Pessoa.

<b>Ação:</b> 1184 Gestão do Programa Travessia.
<b>Finalidade:</b> garantir a implementação, nos municípios, das ações pactuadas junto aos diversos órgãos do estado, bem como, monitorá-las e avaliá-las.
<b>Produto:</b> Planos municipais de ações articuladas executados.
<b>Unidade de medida:</b> Percentual.

### Revisão - exercício de 2011

<b>Ação:</b> 1176 Intervenções urbanas e habitacionais.
<b>Finalidade:</b> Promover ordenação dos espaços habitáveis dos municípios, por meio do repasse de recursos para implantação de melhorias urbanas e de articulação de ações sob responsabilidade de outros órgãos.
<b>Produto:</b> obra concluída.
<b>Unidade de medida:</b> Unidade.

<b>Ação:</b> 1184 Gestão do programa travessia.
<b>Finalidade:</b> Implementar, monitorar e avaliar as ações integradas do programa travessia.
<b>Produto:</b> Município atendidos.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

<b>Ação:</b> 1656 Implantação da usina mineira do trabalho.
<b>Finalidade:</b> Promover a inclusão social e produtiva da população mineira, nos espaços onde há concentração de pobreza e para públicos especiais, conforme demandas específicas, elaboradas a partir da realização de diagnóstico das potencialidades do mercado e da necessidade de qualificação, mediante frentes integradas de qualificação social e profissional, oportunidades de inclusão produtiva por meio de empreendimentos formais e autogestionados.
<b>Produto:</b> Trabalhador qualificado/requalificado.
<b>Unidade de medida:</b> Pessoa.

<b>Ação:</b> 5001 Promoção do acesso ao saneamento básico.
<b>Finalidade:</b> Articular e monitorar a priorização das solicitações para implantação, ampliação e/ou melhoria dos sistemas de água e esgotamento sanitário.
<b>Produto:</b> Município beneficiado.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

<b>Ação:</b> 5004 Promoção da melhoria do sistema de saúde.
<b>Finalidade:</b> Articular e monitorar ações e serviços desenvolvidos com vistas à melhoria do sistema de saúde.
<b>Produto:</b> Município beneficiado.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

<b>Ação:</b> 5005 Promoção da melhoria da gestão da rede estadual e municipal de educação – progestão.
<b>Finalidade:</b> Articular e monitorar a priorização das solicitações com vistas à melhoria da gestão da rede das escolas estaduais e municipais.
<b>Produto:</b> Gestor público capacitado.
<b>Unidade de medida:</b> Gestor público.

<b>Ação:</b> 5009 Promoção de ações de fomento à geração de renda.
<b>Finalidade:</b> Articular e monitorar ações e projetos de inclusão produtiva e geração de renda.
<b>Produto:</b> Município beneficiado.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

<b>Ação:</b> 5012 Promoção da melhoria do sistema de assistência social.
<b>Finalidade:</b> Articular e monitorar ações para melhoria da cobertura da rede de proteção básica.
<b>Produto:</b> Município beneficiado.
<b>Unidade de medida:</b> Município.

Fonte: Elaboração própria a partir do PPAG-MG 2008-2011 e suas revisões.