

# PLANEJAMENTO SOCIAL

AUTORA

Fernanda Nunes da Rosa Mangini



SERVIÇO SOCIAL

# PLANEJAMENTO SOCIAL

---

AUTORA

Fernanda Nunes da Rosa Mangini

---

1ª Edição  
UAB/CTE/UFSM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Santa Maria | RS  
2023

©Coordenadoria de Tecnologia Educacional – CTE.  
Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia Educacional  
da Universidade Federal de Santa Maria para os cursos da UAB.

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

Camilo Sobreira de Santana

**PRESIDENTE DA CAPES**

Mercedes Maria da Cunha Bustamante

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

**REITOR**

Luciano Schuch

**VICE-REITORA**

Martha Bohrer Adaime

**PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO**

Rafael Lazzari

**PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO**

Jerônimo Siqueira Tybusch

**COORDENADORA DO CURSO DE GESTÃO EM SAÚDE**

Giovana Dorneles Callegaro Higashi

**COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL**

**COORDENADORA DA CTE**

Liziany Müller

**COORDENADORA GERAL DA UAB**

Vanessa Ribas Fialho

**COORDENADORA ADJUNTA DA UAB**

Susana Cristina dos Reis

## COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

### COORDENADORA DA CTE

Liziany Müller

### ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO

Fernanda Nunes da Rosa Mangini

### APOIO PEDAGÓGICO

Gabriella Eldereti Machado

Karine Josieli König Meyer

Patricia Nunes Pezzini

### REVISÃO LINGUÍSTICA

Grazielle da Silva dos Santos

Thirsa Aquistapasse Stangarlin

### EQUIPE DE DESIGN

Ana Carolina Scherer Cipriani - Diagramação

Ana Caroline Alves Crema - Capa e ilustrações

### PROJETO GRÁFICO

Ana Letícia Oliveira do Amaral



M277p Mangini, Fernanda Nunes da Rosa  
Planejamento social [recurso eletrônico] / Fernanda Nunes da Rosa  
Mangini. – 1. ed. – Santa Maria, RS : UFSM, CTE, 2023.  
1 e-book : il.

Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia  
Educativa da Universidade Federal de Santa Maria para os cursos da UAB  
Acima do título: Serviço Social  
ISBN 978-65-88403-81-5

1. Planejamento social I. Universidade Aberta do Brasil  
II. Universidade Federal de Santa Maria. Coordenadoria de Tecnologia  
Educativa III. Título.

CDU 364.04  
364.4

Ficha catalográfica elaborada por Lizandra Veleda Arabidian - CRB-10/1492  
Biblioteca Central da UFSM



# APRESENTAÇÃO

O planejamento social, como campo de conhecimento e de intervenção profissional tem sido requerido para fazer frente aos desafios da sociedade contemporânea. Em uma perspectiva estratégica, o planejamento social exige conhecimento, habilidade, experiência e um compromisso ético-político forte. Observando esses desafios é que desenvolvemos este material, visando aprofundar a compreensão do campo do planejamento para a/o estudante de Serviço Social que cursa a disciplina de *Planejamento Social* (DSS0019) do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria. Trata-se de uma disciplina do sexto período que tem como objetivo apreender os fundamentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos para a elaboração, execução e avaliação de programas e projetos sociais nas organizações públicas e privadas, bem como, da sociedade civil. Esta disciplina se subdivide em três unidades que orienta a estruturação deste material: introdução ao planejamento social; metodologia do planejamento; e instrumentos e técnicas do planejamento.

Na primeira unidade, introdução ao planejamento social, apresentamos os aspectos históricos-conceituais do planejamento, como atividade humana consciente, reflexiva e dirigida a um propósito prático-interventivo na realidade, por meio do qual indagamos sobre o problema, o direcionamento, o modo de encaminhar/resolver as questões, os responsáveis, o lugar, o tempo disponível, entre outros. São abordados de forma sintética os aspectos metodológicos e desafios práticos desse campo. Nessa unidade, o planejamento é concebido como etapa constitutiva do processo de gestão social. Ainda nessa unidade são apresentados os principais tipos de planejamento: tradicional, estratégico e participativo, destacando-se aqueles que guardam conexões com o referencial teórico-metodológico da área de Serviço Social.

Na segunda unidade, são trabalhadas as fases ou momentos constitutivos do processo de planejamento, que estão dialética e intrinsecamente articuladas, mas são apresentadas de forma separada e sistemática para melhor compreensão: o momento explicativo (reflexão); o momento normativo (decisão); o momento estratégico e tático-operacional (ação). Também são abordados o conceito de estratégia, o processo de construção e reconstrução do objeto do planejamento, a definição de objetivos, de finalidades, de metas, de prioridades e de alternativas de intervenção. Ainda são tratados conceitos como planificação, implementação, controle ou monitoramento e avaliação, sendo que esses dois últimos também são estudados na disciplina de Gestão Social (DSS0020), no sétimo período, como funções gerenciais básicas.

Na terceira unidade, são abordados os instrumentos e as técnicas de planejamento, resgatando o contexto de emergência de diversas práticas e iniciativas com projetos sociais, as potencialidades e os riscos do trabalho com projetos sociais, destacando-se os requisitos necessários para a sua elaboração e os elementos de sucesso de um projeto social.

## ENTENDA OS ÍCONES



**ATENÇÃO:** faz uma chamada ao leitor sobre um assunto, abordado no texto, que merece destaque pela relevância.



**INTERATIVIDADE:** aponta recursos disponíveis na internet (sites, vídeos, jogos, artigos, objetos de aprendizagem) que auxiliam na compreensão do conteúdo da disciplina.



**SAIBA MAIS:** traz sugestões de conhecimentos relacionados ao tema abordado, facilitando a aprendizagem do aluno.



**TERMO DO GLOSSÁRIO:** indica definição mais detalhada de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.

# SUMÁRIO

## ▷ APRESENTAÇÃO ·5

## ▷ UNIDADE 1 – INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ·10

### Introdução ·12

#### 1.1 O planejamento como etapa da gestão social ·12

- 1.1.1 Definições e benefícios do planejamento ·12
- 1.1.2 O planejamento em perspectiva histórica ·16
- 1.1.3 Dimensões conceituais do planejamento ·16
- 1.1.4 Ferramentas e momentos metodológicos do planejamento ·19
- 1.1.5 Desafios à prática do planejamento na realidade ·22

#### 1.2 Tipos de planejamento ·24

- 1.2.1 Planejamento tradicional ·24
- 1.2.2 Planejamento estratégico ·25
- 1.2.3 Planejamento participativo ·26

## ▷ ATIVIDADES ·30

## ▷ UNIDADE 2 - METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ·32

### Introdução ·34

#### 2.1 Metodologia do planejamento estratégico ·35

- 2.1.1 Conhecimento da realidade objeto do planejamento: estudo da situação ·36
- 2.1.2 Tomada de decisão ·43
- 2.1.3 Intervenção na realidade objeto do planejamento ·47

## ▷ ATIVIDADES ·50

## ▷ UNIDADE 3 - INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO ·54

### Introdução ·56

#### 3.1 Aspectos histórico-conceituais dos projetos sociais ·57

- 3.1.1 Definições de projeto social ·58
- 3.1.2 Benefícios dos projetos sociais ·58
- 3.1.3 Riscos dos projetos sociais ·59
- 3.1.4 Requisitos para a elaboração dos projetos sociais ·59
- 3.1.5 Elementos de sucesso de um projeto social ·60

#### 3.2 Elaboração do projeto social ·61

- 3.2.1 Estrutura do projeto social ·61

### 3.2.2 Componentes de um projeto social ·62

▷ **ATIVIDADES ·66**

▷ **CONSIDERAÇÕES FINAIS ·68**

▷ **REFERÊNCIAS ·70**

▷ **APRESENTAÇÃO DA PROFESSORA ·72**

# 1

---

INTRODUÇÃO AO  
PLANEJAMENTO

---



# INTRODUÇÃO

Nesta unidade abordamos os principais conceitos do planejamento social em perspectiva introdutória, por exemplo, os conceitos de planos, programas e projetos sociais, o conceito de planejamento, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, entre outros. Iniciamos com a abordagem do planejamento como elemento constitutivo do processo de gestão social. Na sequência, trabalhamos aspectos históricos do planejamento social que tem como marco a sua implantação pelo socialismo soviético. Ao longo desse percurso, buscamos apontar diferentes conceitos e definições de planejamento como atividade eminentemente humana voltada para a ação/intervenção na realidade social. Traçamos, introdutoriamente, os momentos e as ferramentas básicas da metodologia do planejamento social e apresentamos os principais desafios ao desenvolvimento do planejamento social, tendo como referência a realidade brasileira. Também abordamos os diferentes tipos de planejamento, que são: o planejamento tradicional, o planejamento estratégico e o planejamento participativo. Os dois últimos podem ser articulados, embora a metodologia participativa tenha desafios e peculiaridades metodológicas que são apontadas nesse espaço. O planejamento estratégico é abordado detalhadamente na Unidade 2 deste material dada a sua convergência com o referencial teórico-metodológico e ético-político do Serviço Social. Ao longo de toda a unidade, são tecidas considerações sobre o trabalho da/o assistente social no campo do planejamento, especialmente, na relação com os planos, programas e projetos sociais.

# 1.1

## O PLANEJAMENTO COMO ETAPA DE GESTÃO SOCIAL

O planejamento é desencadeado pelos problemas da realidade, cada vez mais diversificados e complexos. Pense em problemáticas como o abuso de substâncias psicoativas. São problemáticas que demandam uma variedade e multiplicidade de ações. Pense também em organizações como hospitais, cujo volume de recursos e pessoas envolvidas requerem o planejamento.

A responsabilidade ético-política envolvida nas ações é o que respalda a necessidade imperiosa do planejamento como recurso capaz de dar respostas claras, transparentes e qualificadas aos problemas. Assim, o planejamento é desencadeado pelos problemas de ordem ética, social e organizacional (PAIM, 2006).

Em uma profissão, como é o caso da/o assistente social, o planejamento tem o papel de explicitar pressupostos e auxiliar na sistematização do trabalho. A/o assistente social pode participar do planejamento no âmbito institucional contribuindo para a participação dos usuários e sua democratização, bem como desenvolver o planejamento do seu trabalho profissional com o auxílio desse recurso.

Enfim, o planejamento auxilia no processo de educação permanente/formação em serviço, na qualificação do trabalho para o profissional, a instituição e os usuários. Esses últimos são os principais sujeitos que devem ser beneficiados pelo planejamento.

### 1.1.1 Definições e benefícios do planejamento

Os principais benefícios do planejamento são:

- Realizar o trabalho de forma clara e explícita;
- Oferecer mais transparência e permitir que os outros acompanhem o trabalho socializado;
- Oferecer um significado e um sentido ao trabalhador (reduzir a alienação);
- Conhecer e divulgar o resultado do trabalho;
- Mobilizar vontades e elevar a consciência dos envolvidos nos problemas (PAIM, 2006).

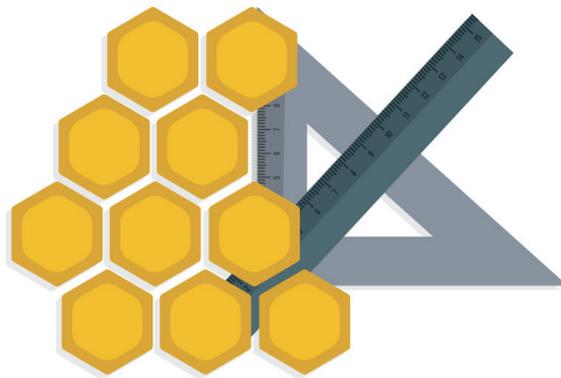
Sobre o potencial de reduzir a alienação, Paim (2006, p. 2) considera que o planejamento significa a oportunidade de usar a liberdade “para não se tornar uma presa fácil dos fatos, dos acontecimentos e das circunstâncias”. Ou nos conformamos ao fluxo dos acontecimentos ou bem reagimos a eles e o planejamento representa a possibilidade de mudar o curso dos acontecimentos, mais ainda, de tomar consciência da realidade, refletir e reagir sobre ela.

Por isso, é considerado um antídoto da alienação, na medida que nos permite resgatar os processos sociais em sua totalidade, desmistificando as aparências e as contradições. O planejamento nos permite sair da cotidianidade, da superfície rasa dos acontecimentos para compreendê-los e, principalmente, permite nos tornar sujeitos conscientes e ativos, produtores de nossa própria história. Nesse sentido, o planejamento torna-se um recurso de trabalho e de produção de vida valioso.

O planejamento é um ato eminentemente humano, denota a capacidade que os seres humanos têm de antecipar na mente, calcular e refletir sobre a melhor maneira de conduzir as suas ações. Como aponta Marx:

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. (MARX, 1985, p. 149-150).

FIGURA 1 –



FONTE: CTE/UFSM, 2023

É importante diferenciar entre o planejamento informal como cálculo assistemático do planejamento profissional que é sistemático e estruturado (PAIM, 2006).

O planejamento informal está presente no cotidiano e supõe a previsão de objetivos e meios para atingi-los da melhor maneira. Por exemplo, você quando vai para a Universidade, pensa sobre como irá até o campus, com quem, quanto irá gastar, quanto tempo irá levar, etc. Assim, o planejamento é uma atividade racional, intelectual e reflexiva que precede a ação e está presente no dia a dia dos indivíduos.

O planejamento formal é aquele que se utiliza de conhecimentos técnicos, acadêmicos e científicos, sendo expresso por meio de documentos oficiais, como planos, programas e projetos.

As etapas e os processos de planejamento vão ser concebidos de formas diferenciadas de acordo com diversos autores. Na perspectiva deste material didático-pe-

dagógico, vamos trabalhar com o planejamento como etapa constitutiva do processo de gestão/administração (TENÓRIO, 2009).

A gestão é o esforço de organizar atividades para atingir objetivos, uma modificação na realidade, um resultado esperado. Para Tenório (2009), gerenciar é orientar a dinâmica da organização, definir objetivos e buscar os meios para alcançar os nossos propósitos.

Deve-se entender que gestão é diferente de administração. A administração é uma área de conhecimento e um campo de pesquisa, bem como, uma disciplina acadêmica e uma profissão. O campo de conhecimento da administração se desenvolveu a partir das necessidades das organizações privadas de racionalizar o trabalho humano em busca de lucro.

Uma das referências nesse campo é o trabalho de Frederick Taylor (1856-1915) que estudou os tempos e movimentos do trabalhador a fim de poupar desperdícios e extrair maior produtividade no trabalho. Ao passo que a gestão é um campo que articula diferentes concepções teóricas e políticas, normalmente mais voltadas a gestão do público e do social. Desse modo, de acordo com Tenório (2009), a gestão compreende funções gerenciais de planejamento, organização, direção e controle.

O planejamento é o esforço de pensar antecipadamente no que faremos, como, quando, onde, quem, visando satisfazer determinadas necessidades, resolver problemas, etc. “É a ação de determinar a finalidade e os objetivos da organização, e prever as atividades, os recursos e os meios que permitirão atingi-los ao longo de um período de tempo determinado” (TENÓRIO, 2009, p. 22).

A organização é a atividade que envolve os processos de trabalho, definir quem faz o que, quais atribuições, responsabilidades e recursos necessários ao desenvolvimento do trabalho.

A direção é a condução do processo de gestão, envolvendo a coordenação das atividades, tomada de decisão, liderança, motivação e execução.

O controle é o acompanhamento das ações para averiguar se elas seguem o curso do planejado tendo em vista os resultados. Esse é o processo de checagem e avaliação que implica na correção de desvios, na busca de soluções e/ou em um novo planejamento.

O planejamento, em uma perspectiva estratégica, é uma atividade dinâmica, pois está inserido em uma realidade em constante movimento. Segundo Matus (1998), a realidade sobre a qual planejamos tem seu fluxo e não espera por nós. É como se fosse a correnteza de um rio. O planejamento é o esforço de tentar imprimir nossa vontade ao curso dos acontecimentos. Quando o planejamento implica em mudanças na direção oposta ao curso do rio (circunstâncias) requer a organização de uma força social capaz de nadar em sentido oposto. Segundo Matus (1998, p. 14), “ou planejamos ou somos escravos das circunstâncias”.

Todas as etapas da gestão se constituem e se orientam por determinados critérios, entre os principais estão os conceitos de **eficiência, eficácia e efetividade**.

Esses conceitos têm sido apropriados de forma vulgar e reducionista em uma sociedade capitalista cujo parâmetro organizacional é a economia de recursos em vista do lucro. Porém, de acordo com Feenberg (2002), eficiência, eficácia e efetivi-

dade são conceitos que podem ser apropriados por outra lógica em uma perspectiva democrática, conforme disposto no Quadro 1.

QUADRO 1 – Conceitos de eficiência, eficácia e efetividade

A **eficiência** é fazer o melhor com os meios e/ou recursos disponíveis, pode significar poupar energia com o intuito de preservar o meio ambiente ou até mesmo realocar recursos financeiros economizados na conta de luz para atender uma demanda social, por exemplo.

A **eficácia** significa atingir os objetivos, isto é, alcançar o resultado esperado, a exemplo de um programa de redução da pobreza que consegue atingir esse propósito.

A **efetividade** é mais abrangente e complexa e diz respeito ao processo de produção de mudanças de impacto na realidade social, a exemplo de uma política de redução da pobreza que também traga melhorias nos níveis de saúde e de educação. A efetividade tem a ver com a satisfação de demandas sociais.

FONTE: Elaborado pela autora e adaptado por CTE, 2023.

Essas medidas permitem comparar o planejado com o realizado e são fundamentais para um planejamento profissional pautado em conhecimentos técnicos e científicos. Amparado nesses conhecimentos, o planejamento é um antídoto contra a alienação, tendo em vista que permite nos afirmar como sujeitos históricos, ativos e conscientes das nossas escolhas presentes e futuras.

## 1.1.2 O planejamento em perspectiva histórica

Como dito anteriormente, o planejamento é uma capacidade distintiva dos seres humanos. A ação de antecipar na mente oportunidades e ameaças para a satisfação de determinadas necessidades e calcular a melhor forma de satisfazê-las foi o que possibilitou a sobrevivência da humanidade e o desenvolvimento das capacidades humanas. Portanto, o planejamento é uma construção histórica que marca os primórdios da humanidade.

A constituição do planejamento social tem como marco a sua implantação pelo socialismo soviético, em 1917, na Rússia (PAIM, 2006).

A sua vinculação ao socialismo e os traços atribuídos de centralização, burocratização, autoritarismo e falta de liberdade fez com que o planejamento social não fosse incorporado com facilidade ao capitalismo.

Mas com a crise de 1929 e o pós-guerra houve a necessidade de intervenção do Estado na economia, por meio do planejamento social. Com isso, essa prática cresceu e foi adaptada aos países capitalistas. São exemplos o New Deal (1933-1937) com investimentos em obras públicas para geração de empregos, salário mínimo, seguros, aposentadoria, entre outros. Na Inglaterra, temos o Plano Beveridge de 1943 com a instauração de um serviço nacional de saúde. Também te-

mos o Plano Marshall de 1948 para a reconstrução europeia dos países aliados na Segunda Guerra Mundial.

Essas iniciativas juntamente com a criação de Organismos Multilaterais como a Organização das Nações Unidas, a Organização Mundial da Saúde, entre outros que datam desse período pós-guerra, legitimam as intervenções governamentais no campo do planejamento social.

No Brasil, uma referência histórica no campo do planejamento social é o Plano Salte, elaborado durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), que tinha como pilares a saúde, a alimentação, o transporte e a energia. No entanto, esse plano fez um diagnóstico desarticulado dos recursos disponíveis, bem como dos objetivos e das metas a atingir.

Para Bierrenbach (1987, p. 54) o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubtschek (1956-1961), pode ser considerado a primeira tentativa de sistematização do planejamento no Brasil. O plano tinha como alvo alimentação, energia, indústria de base, educação e a construção de Brasília. Nele, o planejamento figura como um instrumento de racionalização econômica, estando o social subordinado.

Uma série de planos foram desenvolvidos durante os governos militares, mas sem a participação da população, o que vai demarcar um caráter centralizado e fragmentado ao planejamento brasileiro cujos traços persistem até hoje na cultura política do país.

Um divisor de águas em termos de concepção e de possibilidades de práticas no planejamento social brasileiro é a Constituição Federal de 1988, que com suas diretrizes de descentralização e de participação social vai possibilitar a disseminação do planejamento nos municípios, distritos, bairros, serviços, entre outros espaços, favorecendo a participação cidadã.

O planejamento vai se tornar cada vez mais organizado e permanente nos governos da década de 1990, porém com um viés neoliberal, sob princípios de focalização e seletividade dos recursos, eficácia dos resultados, enxugamento de despesas e políticas de austeridade.

### **1.1.3 Dimensões conceituais do planejamento**

O planejamento pode estar fundamentado em diversas teorias. Neste material, procuramos abordar o planejamento na perspectiva da teoria social crítica, tendo como base autores como Myriam Veras Baptista e Carlos Matus. A diferença dessa teoria aplicada ao campo do planejamento é que ela concebe o ato de planejar para além da sua dimensão técnica, tratando de reconhecer e demarcar sua dimensão política.

A palavra política significa conduzir a pólis, a cidade. A política está referida ao conjunto de atos e decisões que interferem na vida da coletividade. Trata-se de um processo que impacta nas relações sociais, no rumo e no destino da vida da coletividade. Esses atos e decisões vão fazer parte de diferentes projetos ou ideais de sociedade sobre os quais diferentes atores sociais vão estar em acordo, desacordo (parcial ou total) ou até mesmo indiferentes, mesmo sofrendo suas consequências. Pense na construção de prédios sobre uma área de preservação

ambiental. Autorizar uma obra em um espaço de preservação pode ter sérias consequências sobre a natureza.

A comunidade adstrita à área de preservação pode sentir os efeitos dessa intervenção e manifestar-se de forma contrária, por exemplo, enquanto grandes empresários tentam liberação para construção na região com vistas a acumulação de capital. Assim, o futuro dessa área de preservação depende da correlação de forças sociais, dos pactos, das alianças, das lutas que esses atores vão estabelecer. Esse processo é eminentemente político e está na raiz do planejamento estratégico, afinal, o planejamento social é um processo social que visa a permanência ou a mudança de determinada realidade.

Para Bierrenbach (1987, p. 54), a política perpassa o acesso, exercício e manutenção do poder. Já para Baptista (2007), a política refere-se à tomada de decisões inscritas nas relações de poder. O poder, por sua vez, envolve acumulações de recursos, que podem ser econômicos (dinheiro), cognitivos (conhecimento, informação) ou até mesmo políticos (ocupar cargo decisório, de mando, capacidade de influenciar a tomada de decisões, etc.).

A dimensão política é uma das mais importantes para um planejamento que de fato busque incidir na realidade. Ao contrário do que pense o senso comum, planejamento não é apenas teorizar, investigar ou fazer pesquisa especulativa sobre a realidade. Tampouco, o planejamento é a mera prática imediatista, que visa responder a problemas descolada de uma reflexão. Daí o conceito de Carlos Matus (1998) de planejamento como cálculo que precede e preside a ação, isto é, um processo dialético reflexivo de antecipação da ação na mente, mas que depende do acompanhamento/execução da ação para sua realização.

FIGURA 2 - Antecipação na mente de um plano/jogada



FONTE: CTE/UFSM,2023.

O planejamento realizado por profissionais além de competência política, demanda domínio técnico de instrumentos, ferramentas, métodos, a exemplo de indicadores e índices, planilhas, gráficos, estudos e pesquisas. Essa é a sua dimensão técnica, mais facilmente visualizável.

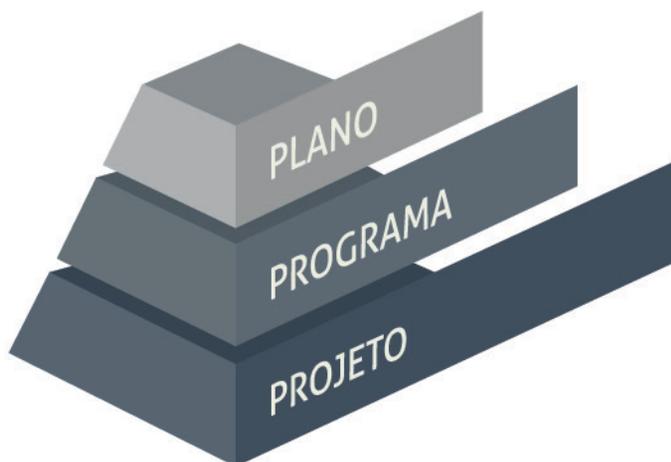
O planejamento pode se apresentar de modo estruturado e não estruturado. Nesse último, trata-se do cálculo racional e do pensamento sistemático e estraté-

gico. O planejamento estruturado é aquele que se apresenta sob a forma de planos, programas e projetos (PAIM, 2006).



ATENÇÃO: Planos, programas e projetos são documentos que permitem explicitar as decisões, as razões e as ações pensadas para uma intervenção. De maneira geral, a diferença entre eles é o nível decisório e o detalhamento (TEIXEIRA, 2009). Os planos têm um caráter mais estruturado e global, envolvem políticas mais abrangentes e, portanto, se pautam em diagnósticos de realidade, apresentando estudos, metas, diretrizes, linhas de ação. Os programas são desdobramentos dos planos e têm um caráter mais setorizado, costumam apresentar definições orçamentárias, metas, linhas de ação, etc. Por fim, os projetos são a menor unidade do processo de planejamento, envolvem um maior nível de detalhamento (responsáveis, cronograma de ação, locais de execução) e, normalmente, estão referidos a ações específicas, no campo da micropolítica.

FIGURA 3 -



FONTE: CTE/UFSM, 2023.

O projeto é estruturado/composto, geralmente, em torno dos seguintes elementos: justificativa; objetivos; estratégias; cronograma e orçamento.

### 1.1.4 Ferramentas e momentos metodológicos do planejamento

Um bom planejamento é aquele que tem potencial democrático, isto é, capacidade de despertar e comprometer o maior número de pessoas (PAIM, 2006).

Quando as pessoas participam do planejamento, tem suas opiniões e necessidades levadas em consideração para o desenvolvimento da ação, as chances

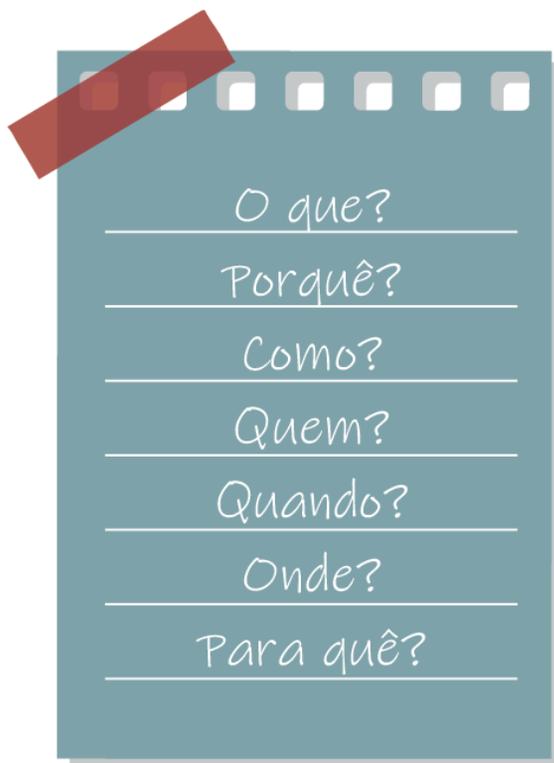
de obter colaboração e êxito são maiores, como veremos no tópico sobre planejamento participativo.

O planejamento não tem um percurso definido, é um processo de ação-reflexão que se dá a todo instante (BAPTISTA, 2007).



ATENÇÃO: Em termos sistemáticos, podemos classificar como principais elementos do planejamento a capacidade de explicitar as seguintes questões:

FIGURA 4 -



FONTE: CTE/UFMS,2023.

Carlos Matus (2007) define o planejamento em quatro momentos atrelados a essas questões, são elas:

- **Momento explicativo** – é a ação de descrever, interpretar e explicar problemas ou situações, inclusive, de identificar possíveis situações/imprevistos, acontecimentos, etc. É o momento de leitura da realidade, que requer identificar oportunidades para a ação, entraves, etc. Quanto mais minucioso e aprofundado é o processo de diagnóstico ou leitura de realidade mais chances de êxito tem o planejamento. Nesse processo, é importante estudar os atores sociais envolvidos direta ou indireta na ação, tendo em vista que esses se posicionam sobre essa realidade e reagem a ela de acordo com seus projetos e interesses, sobre os quais o planejamento pode incidir.

- **Momento normativo** – é a definição de objetivos, finalidades, levando em conta o diagnóstico da realidade, com seus limites e possibilidades. Nesse momento, há o estabelecimento do que deve ser feito e para quê.
- **Momento estratégico** – é a ocasião em que preparam os desenhos e cursos para a ação. A palavra estratégia é de origem militar e significa a arte da guerra, pressupondo combate, conflito. Assim, para Carlos Matus (2007), a estratégia é uma jogada que envolve tempo, recursos, conhecimentos. Pense em um jogador de futebol, ele imagina/antecipa determinados passes para driblar o jogador adversário e fazer o gol. A estratégia é esse percurso que se utiliza da inteligência e da arte da política. O momento estratégico, portanto, envolve fazer parcerias, construir alianças e consensos, etc.
- **Momento tático-operacional** – é a hora em que ocorre a ação propriamente dita, que pressupõe acompanhamento contínuo, esforço de adaptação do programado ao realizado, bem como, quando for o caso, ajustes, correção de erros e de desvios. Nesse momento, realiza-se o monitoramento e a avaliação, sendo que, se for necessário, haverá revisão do programado e a elaboração de um novo planejamento.

Podemos citar como exemplo dessas etapas, o problema da sífilis. Na cidade de Santa Maria, a sífilis tem sido um problema de saúde pública. Para iniciar um processo de planejamento é necessário identificar as causas da sífilis nesta região, que pressupõe levantar informações junto a base de dados, indicadores de faixa etária e sexo dos contaminados, realizar entrevistas com profissionais de saúde, usuários e/ou comunidade no intuito de construir um diagnóstico da situação de saúde – **momento explicativo**.

Tendo os conhecimentos e os recursos necessários para fazer frente a situação, é possível definir objetivos e metas, o que caracteriza o momento normativo. Nesse sentido, o objetivo geral do planejamento poderia ser: diminuir o número de casos de sífilis no município de Santa Maria. Uma meta poderia ser acrescentada, por exemplo: diminuir os casos de sífilis em 90% até 2025. Também podem/devem ser traçados objetivos específicos, isto é, ações/atividades desenvolvidas para se alcançar o objetivo geral. Dentre os objetivos específicos, podemos aventar: distribuir camisinhas, divulgar informação, etc.

No **momento estratégico**, seria importante levar em consideração o conhecimento adquirido na fase explicativa sobre os cuidados em saúde, as condições e o modo de vida das pessoas. É o momento de realizar parcerias, construir consensos sobre determinadas práticas em saúde, levando em consideração as mentalidades dos sujeitos afetados pela problemática.

Por fim, no **momento tático-operacional** serão efetivadas as ações pensadas no planejamento. No exemplo da situação de sífilis em Santa Maria, nesse momento serão distribuídas as camisinhas, realizadas as campanhas informativas, entre outras ações necessárias. No entanto, para que a ação seja bem-sucedida, não basta distribuir as camisinhas, é preciso pensar estrategicamente se elas che-

garão de fato a ser utilizadas, se as campanhas informativas conseguem dialogar com os sujeitos afetados, sensibilizá-los, etc.

Ainda, do ponto de vista metodológico, o planejamento pressupõe algumas ferramentas analíticas, tais como:

- **Análise de coerência** – é o processo de verificar se os objetivos são lógicos, se não há contradições entre eles.
- **Análise de factibilidade** – é a reflexão sobre os recursos para verificar se estão disponíveis, a exemplo de materiais, dinheiro, espaço físico, profissionais e até mesmo tempo.
- **Análise de viabilidade** – é o cálculo dos obstáculos políticos para avaliar se existem oponentes à ideia/ação objeto do planejamento, apoiadores, pessoas indiferentes, etc. A ideia é captar a aceitação/rejeição da população/atores sociais envolvidos, direta ou indiretamente, com a proposta, perceber o quanto a situação é sensível às mudanças e quais as intercorrências podem ocorrer durante a intervenção. Também é preciso verificar a compatibilidade com as outras políticas, sendo necessário considerar o momento (análise de conjuntura da situação social, econômica e política vigente). Nos termos de Baptista:

A viabilidade do planejamento de uma ação neste nível vai depender tanto do grau de legitimidade adquirido pela instituição – e pelo profissional que a representa – para as articulações necessárias, quanto da oportunidade política dessa articulação. (BAPTISTA, 2007, p. 76).

- **Análise de relevância** – são muitos os problemas com os quais o planejador se defronta e cada vez menores os recursos para fazer frente a eles, portanto, o planejador deve estabelecer/elencar os problemas prioritários, identificando:
  - O grau de crise representado pela variável/problemática;
  - O seu impacto sobre outras variáveis/problemáticas;
  - Grau de interesse geral (demanda social);
  - Os padrões e valores que norteiam o planejamento;
  - A vantagem estratégica de sua manipulação.

### 1.1.5 Desafios à prática do planejamento na realidade brasileira

O planejamento no Brasil é marcado por um viés formalista, em que há supervalorização dos meios em detrimento dos fins. Os planos, programas e projetos, muitas vezes, se reduzem a uma forma de legitimação política, em um faz de conta em que o pensado está muito distante do que é realizado. De fato,

o planejamento em muitas instituições não ultrapassa o âmbito das gavetas, são projetos, por exemplo, que ficam arquivados, guardados, tendo caráter meramente consultivo (PAIM, 2006).

Na realidade brasileira há também um conjunto de pactos, programas, leis e políticas que nem sempre são condizentes com a realidade local e dificultam o planejamento municipal. A exemplo disso temos as leis de diretrizes orçamentárias, pactos de gestão, etc. Assim, a elaboração de planejamento fica estrangida em meio a tantas prioridades (PAIM, 2006).

A prática do planejamento tem se difundido nas diferentes instituições e organizações, especialmente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 com as diretrizes de descentralização, participação e controle social.

Um exemplo comum às unidades e serviços de saúde é o Projeto Terapêutico Singular (PTS), que é um dispositivo de cuidado em saúde ligado à Política Nacional de Humanização (PNH) do Sistema Único de Saúde (SUS). O PTS é uma forma de planejamento que visa a construção de uma proposta/condução terapêutica para um sujeito individual ou coletivo.

A construção do PTS envolve diferentes concepções e práticas de planejamento. No entanto, em algumas equipes, a construção do PTS, quando se dá, ocorre uma única vez, isto é, os profissionais da equipe se reúnem para discussão do caso e elaboração do PTS, sem revisar o planejamento, perdendo de vista uma possível mudança da situação, necessidade de readequação da proposta, etc. Essa é uma concepção de planejamento fechada e omissa, pois a realidade está em constante mudança e o planejamento para fazer frente a essa realidade, precisa ter um caráter processual e dinâmico.

Em outras palavras, o PTS demanda construção e reconstrução constantes por parte da equipe. Contudo, é importante perceber que ainda há equipes que a construção do PTS não ocorre, o que demonstra que falta investimento em formação e educação permanente, especialmente, no âmbito do planejamento.

# 1.2

## TIPOS DE PLANEJAMENTO

No exemplo anterior, da construção de um PTS, vimos que existem diferentes concepções e práticas de planejamento. Isto porque o planejamento está articulado a diferentes referenciais teórico-metodológicos e ético-políticos. Nesse sentido, podemos distinguir três tipos de planejamento: tradicional ou normativo, estratégico e participativo. Esses dois últimos possuem pontos de contato, sendo que a diferença entre eles reside no enfoque da abordagem e no adensamento metodológico.



SAIBA MAIS: para ampliar as leituras sobre as metodologias de planejamento, consultar o artigo *Metodologias de Planejamento e Estudos Prospectivos: Contribuições Para o Serviço Social* de Mangini e Silva (2019). Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1905>

### 1.2.1 Planejamento tradicional

O planejamento tradicional está vinculado a uma concepção funcionalista-positivista da realidade. Nessa concepção, os fenômenos da realidade se regem por determinadas leis/regularidades. Há uma ideia de controle do objeto do planejamento por parte de um sujeito (planejador) que se separa e se distingue dos fenômenos sobre os quais o planejamento vai incidir.

Esse é o tipo de planejamento mais comum no âmbito das instituições e organizações porque está voltado para as demandas administrativas e operacionais do dia-a-dia. Visa a manutenção da realidade, a perpetuação do estado das coisas da maneira como elas se encontram. Por isso, há padronização de tarefas, procedimentos e resultados.

Nessa modalidade de planejamento, a realidade é vista como um estado permanente e imutável, sobre o qual o planejador vai controlar de acordo com sua intencionalidade. Não se leva em conta possíveis variáveis intervenientes ou mudanças contextuais, diferentes grupos de interesses e atores sociais. O planejamento figura como mero meio/instrumento técnico, sob uma pretensa aparência de neutralidade. Trata-se de uma forma de planejamento que encobre a dimensão política.

Como a realidade é estável e os problemas são bem estruturados e conhecidos, não há espaço para incertezas. As decisões são tomadas de forma centralizada e hierarquizada e o uso de planejamento se faz como forma de dominação e legitimação política. No entendimento de Carlos Matus (1998), esse tipo de planejamento é orientado pelo que “deve ser”, ou seja, a realidade deve ser dominada e articulada aos propósitos do planejador que despreza/desconsidera os outros possíveis planejamentos e desdobramentos em decorrência das ações existentes.

## 1.2.2 Planejamento estratégico

O planejamento estratégico tem como referência o economista Carlos Matus (1931-1998) que foi ministro no governo de Salvador Allende no Chile. O pensamento de Carlos Matus tem pontos de contato com o referencial teórico-metodológico marxista, embora, esse autor não tenha influências apenas dessa vertente. No Serviço Social, temos a autora Miryam Veras Baptista como uma das principais referências no campo do planejamento social. Influenciada por Carlos Matus, a autora adaptou e aproximou seu pensamento ainda mais ao marxismo.

O planejamento estratégico parte de uma concepção de realidade que está em constante movimento e mudança. Por essa razão, o planejamento deve ser um processo racional, permanente e dinâmico de apreensão e antecipação da realidade com vistas à ação. Na perspectiva de Carlos Matus, a sociedade é composta por diferentes atores sociais, cada qual com seus planos, visando a manutenção ou transformação da realidade de acordo com seus interesses. Essa pluralidade de intencionalidades é o que pauta a concepção do autor de que a realidade se assemelha a um jogo social no qual os atores sociais estão imersos, possuem diferentes acumulações de poder (conhecimento, dinheiro, status, etc.) e disputam seus projetos.

FIGURA 5 - Jogo Social



FONTE: CTE/UFMS,2023.

Por se assemelhar a um jogo, o planejamento deve-se focar na dimensão política, o que não significa desprezar a técnica, mas associá-la. Técnica e política irão se associar na construção de uma estratégia, sendo um dos conceitos centrais dessa modalidade de planejamento.

**Estratégia** é uma palavra de origem militar que significa a arte ou ciência da guerra. Essa, envolvia o processo de captar, prever e propor movimentos e operações de tropas, navios e aviões. Na concepção de Carlos Matus (2007), a estratégia significa uma jogada, que supõe o desenho na mente (ideação) de um curso de ação, considerando as adversidades e incertezas da realidade. Isto é, a estratégia é uma jogada que se desenvolve levando em conta os movimentos/jogadas dos outros jogadores, que podem ser oponentes, resistentes, indiferentes ou aliados

aos meus propósitos. Nesse sentido, uma estratégia supõe combate, conflito, resistências, consensos, lutas, mediações. A construção e definição de uma estratégia pode implicar em ofertas, acordos, simulações, ameaças, golpes e respostas de acordo com os diferentes tipos de estratégias. A escolha do tipo de estratégia vai depender do referencial teórico-metodológico e ético-político de cada jogador.

No campo do Serviço Social, é fundamental a construção de estratégias voltadas para a construção de consensos, pactos, alianças, acordos no sentido da defesa e da afirmação intransigente dos princípios ético-políticos da profissão. Em função disso, determinados tipos de estratégias, como o confronto físico, não serão adequados ao nosso horizonte ético-político. Nossas estratégias envolvem a articulação de forças, a construção de pactuações e a disputa pelo consenso, na perspectiva da autonomia, da resistência e do fortalecimento dos sujeitos, isto é, de sua conscientização para tornarem-se sujeitos protagonistas do jogo social e decidirem os rumos (planejamentos) de sua história. O único combate pelo qual podemos admitir é contra: “a desinformação, o preconceito, o obscurantismo, a injustiça, a amoralidade, a violência, a fome, a miséria, a doença, a desigualdade, o racismo e o desemprego” (TEIXEIRA, 2009, p. 6-7).

Assim, na concepção estratégica de planejamento, não se trata apenas de alocar recursos, definir objetivos e atividades, mas, especialmente, de lidar com interesses diversos, identificar ameaças e oportunidades, levando em conta os diferentes níveis de realidade (local, global, etc.) sobre o qual o planejamento se insere e pretende se inserir.

Nessa modalidade, o planejamento é uma construção social e humana que se orienta por uma perspectiva crítica e de totalidade dos processos sociais.

Nesse tipo de planejamento, sujeito e objeto estão imbricados, não há separação, por essa razão é preciso conhecer as diferentes explicações/concepções dos atores sociais envolvidos no processo de planejamento. Esses atores vão se posicionar no jogo social, ampliando, limitando ou anulando as jogadas de determinados jogadores.

Os jogos *Monopoly* ou *Banco Imobiliário* podem auxiliar no entendimento dos conceitos matusianos de estratégia, jogo social, acumulações de poder, entre outros. Propomos que você realize esse divertido e agradável exercício de jogar com seus amigos e/ou familiares algum desses jogos.

### 1.2.3 Planejamento participativo

Danilo Gandim (2005) é um dos autores de referência da metodologia do planejamento participativo. Ainda que não haja explicitação da sua vertente teórico-metodológica de referência, o viés analítico do autor parece coerente com as concepções da teoria social crítica.

Nessa perspectiva, a falta de participação decorre da injustiça social. A justiça social, por sua vez, depende da distribuição da participação nas esferas de poder. Para entender o planejamento participativo é preciso definir o conceito de participação que possui um viés objetivo e outro subjetivo.

Bordenave (1994) define que a participação é o processo de tomar parte, fazer parte, ser parte. Fazer parte é integrar os espaços, mas para fazer parte é preciso

se sentir parte (aspecto subjetivo) e tomar parte (aspecto objetivo). Em outras palavras, participar quer dizer se sentir parte de algum processo, isto é, não basta a presença física, fazer parte, para participar é necessário se colocar, opinar, doar parte de si para construir conjuntamente.

Por outro lado, para participar é necessário ter condições objetivas a fim de tomar parte, se apropriar, conduzir conjuntamente o rumo das coisas. Trata-se de tomar parte do processo de produção, na gestão de bens e no seu usufruto. Ou seja, a participação depende da distribuição do poder. Por isso, a qualidade e a intensidade da participação vão se definir pelo nível e tipo de decisões sobre as quais se tem a possibilidade de interferir.

Vivemos em uma sociedade onde a palavra participação é muito evocada, mas inúmeros são os obstáculos para a sua realização. Por ser uma sociedade de concentração e distribuição desigual dos meios de produção e da riqueza, os processos participativos tendem a ser secundários e superficiais.

Por exemplo, é muito comum sermos consultados, podermos opinar e interferir sobre o encaminhamento de questões comuns, mas não sobre a destinação do fundo público, a taxação das grandes fortunas, entre outras questões que mobilizam complexos e poderosos interesses e são estruturantes das relações sociais.

Pensando nisso, Gandim (2005), propõe tipos e níveis de participação. O primeiro nível seria o da colaboração, que é quando a participação se reduz ao repasse de informação e a atribuição de legitimidade à determinadas decisões tomadas de antemão. É um nível meramente consultivo, em que a participação da população se reduz a ter ciência dos acontecimentos. Um exemplo pode ser os Programas de Desenvolvimento de Comunidade das Organizações da Nações Unidas (ONU) adaptados no Brasil a partir dos anos 1960. Esses programas eram desenvolvidos/programados pelos técnicos, a população era chamada apenas para participar na colaboração com a sua execução.

O segundo nível é chamado de decisão. É o momento que se passa a opinar sobre determinadas questões, mas ainda de maneira superficial e secundária. É o caso das decisões sobre questões administrativas e operacionais mais básicas.

O terceiro nível é considerado de **autêntica participação**, isto é, uma construção conjunta em todas as etapas do processo decisório: deliberação, decisão propriamente dita e ação.



**ATENÇÃO:** A autêntica participação depende não apenas de decidir sobre o rumo do jogo, mas da capacidade de interferir na formulação das regras do jogo.

## **Desafios ao planejamento participativo**

Colocar em prática o planejamento participativo ainda é um grande desafio em vista da estrutura social capitalista concentradora dos meios de produção e das riquezas. Nesse sentido, a ampliação da participação passa pela socialização dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, de forma que a classe trabalhadora possa se apropriar dos processos e dos produtos do seu trabalho.

Na cultura política brasileira, o desafio é ainda maior, pois trata-se de uma

sociedade de capitalismo periférico e dependente, com pouca margem de decisão e autonomia no âmbito do capitalismo global. Ao capitalismo dependente, acrescenta-se os longos anos de governos ditatoriais cujo traço autoritário é uma herança que ainda persiste em nossa história. Outros elementos de nossa cultura política são o clientelismo e o paternalismo da formação sócio-histórica brasileira que jogam papel interveniente sobre os processos participativos.

Há ainda concepções equivocadas que interferem sobre os processos participativos, como aquela que atribui a um porta voz ou liderança o indicativo automático e mecânico de sua participação, sendo que na maioria das vezes trata-se de lideranças que representam o interesse de uma pequena minoria em detrimento do coletivo. É preciso atentar para o discurso de participação que encobre tentativas de manipulação e dominação da classe trabalhadora.

Concretizar a metodologia do planejamento participativo é um desafio por si só, tendo em vista que demanda mais tempo e preparo para sua efetiva realização, em uma lógica oposta à sociabilidade vigente. Quando o parâmetro da sociedade capitalista e neoliberal que vivemos é o controle do tempo com corte de gastos e aumento da produtividade, o espaço para as metodologias participativas tende a ser pequeno, já que elas demandam um grande investimento de tempo e recursos.

No caso das/os Assistentes Sociais que trabalham com pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco ou violação de direitos sociais e de cidadania, promover processos participativos é ainda mais difícil. São pessoas que estão alijadas das condições básicas para participar, com poucos e escassos recursos econômicos e cognitivos, além de tempo, visto que muitas dedicam todo o seu tempo em busca da sobrevivência. Assim, a falta e/ou a precariedade de acesso à alimentação, moradia, educação, saúde, trabalho limita a participação por parte desses segmentos.

## **Elementos básicos da metodologia do planejamento participativo**

O planejamento participativo parte dos anseios, das questões que a classe trabalhadora aponta como problema e da explicitação de suas necessidades. Os principais passos dessa metodologia compreendem a passagem do individual para o pequeno grupo e, por fim, ao grande grupo.

O momento individual deve refletir o posicionamento de cada um, da contribuição do saber particular para o coletivo. Podem ser utilizados instrumentos para registro das ideias.

O momento dos pequenos grupos ou subgrupos consiste na discussão, seleção e organização das ideias de cada quanto ao mérito e ao conteúdo. Uma pessoa pode atuar como facilitadora/coordenadora da atividade e realizar o registro da atividade em instrumentos como o relatório.

Por fim, com o grande grupo ou na plenária é o momento de apresentar e refletir as propostas dos pequenos grupos ou subgrupos e construir um posicionamento consensual do coletivo.

Em todos esses momentos, podem atuar colaboradores no papel de facilitadores dos processos democráticos e participativos. É importante conhecer o perfil dos participantes, pois o papel dos colaboradores é o de dar subsídios à participação, isto é, levar a informação, o conhecimento e os recursos necessários para que a

participação se realize. Assim, os colaboradores devem preparar as atividades e obter os recursos necessários para promover o planejamento participativo, que passa pela socialização de informações, capacitação dos participantes, motivação, garantia de condições socioeconômicas para acesso às atividades de planejamento, etc.

FIGURA 6 -



FONTE: CTE/UFSM,2023.

Quanto mais consciência tiverem os participantes do motivo/propósito da sua participação, maior engajamento e envolvimento terão nos processos de planejamento.

Vale lembrar que o colaborador não precisa, necessariamente, ser um técnico ou um líder comunitário, por exemplo. É importante não cair na dicotomia entre basismo e tecnocracia.



**TERMO DO GLOSSÁRIO:** Basismo – é a exaltação do saber popular, como no dito popular “a voz do povo é a voz de Deus”. Trata-se de uma postura que considera a nata a sabedoria popular, como se ela não tivesse conflitos, diferenças, fragmentos de saber vulgar em seu interior. (BAPTISTA, 2002). Tecnocracia – é a exaltação do saber técnico, como se apenas os técnicos tivessem a capacitação e a competência de opinar e resolver os conflitos, desconsiderando a experiência e a vivência das pessoas que lidam com eles no dia-a-dia e são as principais interessadas na sua resolução. (BAPTISTA, 2002).

# ATIVIDADES – Unidade 1

Responda as seguintes questões:

**I. Assinale (V) para a alternativa verdadeira e (F) para a falsa:**

- ( ) Planejamento é só teoria, ideologia ou utopia.
- ( ) O planejamento é constituído por quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. O momento explicativo é o momento de estabelecimento de objetivos e tomada de decisão.
- ( ) O planejamento é a ação de determinar os objetivos e finalidades da organização e prever as atividades, os recursos e os meios necessários para alcançá-las em determinado período de tempo.
- ( ) Planos, programas e projetos são documentos que permitem explicitar as decisões, as razões e as ações pensadas para uma intervenção. De maneira geral, a diferença entre eles é o nível decisório e de detalhamento.
- ( ) Os planos têm um caráter mais estruturado e global, envolvem políticas mais abrangentes e, portanto, se pautam em diagnósticos de realidade, apresentando estudos, metas, diretrizes, linhas de ação.
- ( ) Os programas são desdobramentos dos planos e tem um caráter mais setorizado, costumam apresentar definições orçamentárias, metas, linhas de ação, etc.
- ( ) O projeto de intervenção visa apenas descrever e analisar a realidade. Seus elementos constitutivos são objetivos, metodologia, justificativa, cronograma, orçamento, recursos, etc.
- ( ) A estratégia significa a capacidade de formular uma jogada, que implica ofertas, disputas, simulações, acordos, ameaças, pausas, golpes e respostas entre os atores podem ter projetos parcialmente opostos e inconciliáveis aos nossos.
- ( ) A participação se refere à divisão do poder na sociedade, significa fazer parte, ser parte, tomar parte.
- ( ) A constituição do planejamento social tem como marco a sua implantação pelo socialismo soviético, em 1917, na Rússia.
- ( ) O planejamento participativo é um tipo de metodologia que demanda maior investimento de tempo e recursos, o que colide com a lógica neoliberal.

**3. Relacione as colunas, marcando a numeração correspondente para cada afirmação:**

- ( 1 ) Análise de coerência
- ( 2 ) Análise de viabilidade
- ( 3 ) Análise de factibilidade

- ( ) Verificar se é possível contornar os obstáculos políticos.
- ( ) Verificar se os recursos, tecnologias e organização estão disponíveis.
- ( ) Verificar se há contradições lógicas entre os objetivos.

**4. Preencha o quadro abaixo, indicando as principais características de cada tipo de planejamento:**

Planejamento tradicional	Planejamento estratégico	Planejamento participativo

# 2

---

METODOLOGIA DO  
PLANEJAMENTO

---



# INTRODUÇÃO

Nesta unidade, abordaremos a metodologia do planejamento social. Metodologia é um termo que indica o caminho pelo qual se constrói o planejamento, como um processo contínuo de reflexão, tomada de decisão e ação. Nesse sentido, abordaremos detalhadamente as fases ou momentos constitutivos do planejamento, de acordo com os principais autores de referência nesse campo para a área de Serviço Social. Iniciamos pela fase de reflexão ou momento explicativo que diz respeito ao conhecimento do segmento da realidade ou situação/objeto do planejamento. Para tanto, apresentamos o caminho para a construção do estudo da situação, agregando um roteiro para auxiliar na coleta de dados. Nessa fase, abordamos também os critérios para a definição das prioridades interventivas, bem como, para auxiliar na formulação e seleção das melhores alternativas de intervenção. Na sequência, abordamos a fase de decisão ou momento normativo do planejamento, marcado pela definição de objetivos, metas, entre outros. São apresentados os conceitos e critérios para a elaboração de objetivos, a diferença entre objetivos e finalidades, bem como, o conceito de metas e de planificação. A fase da decisão supõe a planificação, que é a transformação das nossas ideias em documentos formais e instrumentos de planejamento, tais como planos, programas e projetos sociais. Em continuidade, apresentamos a fase da ação que é constituída pela implantação, implementação, execução e controle ou monitoramento, conceitos fundamentais do planejamento. Por fim, são apresentados os instrumentos de avaliação para a retomada da reflexão sobre os pontos limitantes e de sucesso de um determinado plano, programa ou projeto social, tendo em vista a sua manutenção, alteração ou suspensão.

# 2.1

## METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Na perspectiva do planejamento estratégico, a busca de conhecimento com vistas à intervenção se dá em todas as fases do planejamento. Entretanto, como processo racional e metódico de tomada de decisão, o início do planejamento deve ser marcado preponderantemente pela investigação minuciosa da realidade.

Carlos Matus (1989, 1998) nomeia de “momento explicativo” a fase do planejamento pela qual busca-se conhecer, analisar e interpretar o segmento de realidade a ser transformada. Miriam Baptista (2007), denomina essa fase de “reflexão” que é constituída pela (re)construção do objeto de planejamento, estudo da situação, estabelecimento de prioridades e propostas alternativas.

Esse momento metodológico do processo de planejamento teria uma documentação correspondente, como diagnósticos de realidade, anteprojetos, entre outros documentos que podem ser produzidos para auxiliar na construção dos planos, programas e projetos.

Esses últimos (planos, programas e projetos) estão situados na fase da “decisão” ou “momento normativo” na visão de Baptista (2007) e Matus (1998), respectivamente. Trata-se de um momento de definições sobre o objeto de intervenção/planejamento. As fases seguintes seriam as da ação e da retomada da reflexão ou, nos termos de Carlos Matus (1998), de momentos estratégico e tático-operacional. Podemos ver uma síntese das fases metodológicas do planejamento, segundo Baptista (2007), no quadro abaixo:

QUADRO 2 – Fases metodológicas do planejamento

PROCESSO RACIONAL	FASES METODOLÓGICAS	DOCUMENTAÇÃO DECORRENTE
REFLEXÃO	<ul style="list-style-type: none"><li>• (Re)construção do objeto;</li><li>• Estudo da situação;</li><li>• Estabelecimento de prioridades;</li><li>• Propostas alternativas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proposta preliminar;</li><li>• Diagnósticos;</li><li>• Estudo de viabilidade;</li><li>• Anteprojetos</li></ul>
DECISÃO	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escolha de prioridade;</li><li>• Escolha de alternativas;</li><li>• Definição de objetivos e metas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planos;</li><li>• Programas;</li><li>• Projetos.</li></ul>

<b>AÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação;</li> <li>• Implantação;</li> <li>• Execução;</li> <li>• Controle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roteiros;</li> <li>• Rotinas;</li> <li>• Normas/Manuais;</li> <li>• Relatórios.</li> </ul>
<b>RETORNO DA REFLEXÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação;</li> <li>• Retomada do processo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatórios avaliativos;</li> <li>• Novos planos, programas e projetos</li> </ul>

FONTE: adaptado de Bapstista (2007), CTE/UFMS, 2023.

Sendo a informação e o conhecimento preciosos recursos na construção do planejamento e da tomada de decisão, vamos abordar o “momento explicativo” ou a “fase da “reflexão” com maior detalhamento na sequência.



**TERMO DO GLOSSÁRIO:** Basismo – é a exaltação do saber popular, como no dito popular “a voz do povo é a voz de Deus”. Trata-se de uma postura que considera a nata a sabedoria popular, como se ela não tivesse conflitos, diferenças, fragmentos de saber vulgar em seu interior. (BAPTISTA, 2002).

A pesquisa que dá subsídio ao planejamento social, segundo Baptista (2007), é chamada de estudo da situação. Trata-se da caracterização, descrição e explicação de determinada realidade objeto do planejamento.

## 2.1.1 Conhecimento da realidade objeto do planejamento: estudo da situação

O estudo da situação parte de uma compreensão superficial da realidade (sua aparência) e visa pouco a pouco, por aproximações sucessivas ao objeto, captar sua essencialidade (essência).

FIGURA 7 –



FONTE: CTE/UFMS,2023.

Por exemplo, a pureza da água não pode ser verificada imediatamente pelos nossos sentidos (visão, paladar, etc.). Alguns elementos do aspecto visual e olfativo da água podem ser sugestivos da sua pureza, como a cor transparente e o aspecto inodoro, entretanto, somente com uma investigação das propriedades químicas da água, podemos verificar seu estado de pureza e qualidade para o consumo humano. Ou seja, muitas vezes a água nos parece pura e límpida, mas ao estudá-la profundamente podemos ver que em sua essência a água possa estar contaminada e imprópria para o consumo humano.

O estudo da situação precisa ser organizado tendo em vista as possibilidades de aquisição e construção do conhecimento necessários ao planejamento. É necessário verificar a possibilidade de obter informações junto a determinado órgão, por exemplo, instituições. Também é preciso dispor de tempo para realizar o estudo e suporte ou condições financeiras, quando for o caso. Estudos exaustivos nem sempre são possíveis considerando as demandas e limitações institucionais (BAPTISTA, 2007).

Nesse sentido, é preciso calcular, antecipar na mente as possibilidades de obter as informações e os conhecimentos necessários ao bom planejamento. Além de tudo, é importante ter clareza das possibilidades e limites institucionais, negociando com a instituição as condições (tempo, recursos, por exemplo) para construção do estudo da situação.

Vale lembrar que a realização de pesquisas é um direito da/o assistente social, previsto no Código de Ética Profissional (CFESS, 1993), porém, nem sempre as instituições empregadoras proporcionam condições de tempo dentro da jornada de trabalho do profissional para a sua realização.

Uma outra tensão que envolve o objeto do planejamento é a divergência entre a demanda do empregador e as demandas e necessidades das/os usuárias/os dessas instituições. Baptista (2007), entende que se cria uma falsa dicotomia e que a saída não é se posicionar a favor ou contra a instituição ou as/os usuárias/os. Assim, com esse intuito, para responder adequadamente no campo do planejamento, a autora propõe a reconstrução do objeto do planejamento por meio do debate e do diálogo, da socialização da informação e do conhecimento, da construção conjunta de consensos e alternativas, de formar a mediar os distintos interesses.

Nessa perspectiva, o objeto do planejamento vai sendo reconstruído em um processo de aproximações sucessivas à realidade, daí seu caráter dinâmico. Por conseguinte, uma ideia/proposta de planejamento tal qual concebida inicialmente tende a sofrer muitas modificações até o momento da tomada de decisão.

Um erro bastante comum nesse processo, segundo Carlos Matus (1998) é imputar a minha explicação ao outro, isto significa ignorar a visão de mundo, os valores, as ideologias dos atores envolvidos no planejamento. O estudo da situação está sempre referido a uma situação que envolve segmentos sociais e sujeitos coletivos. Portanto, o cálculo estratégico bem-sucedido é aquele que considera o jogo do outro, as relações de poder e as ideologias.

É válido ressaltar que outro aspecto fundamental para construção do estudo da situação é romper com os compartimentos das ciências, pois a situação alvo ou objeto do planejamento é complexa e dinâmica, não sendo redutível a fragmentação das disciplinas científicas (MATUS, 1998).

## Estrutura do estudo da situação

O estudo da situação possui, sistematicamente, a seguinte estrutura:

- a) Levantamento de hipóteses preliminares;
- b) Construção de referenciais teórico-práticos;
- c) Coleta de dados;
- d) Organização e análise.

### a) Levantamento de hipóteses preliminares

Refere-se às concepções subjacentes, encobertas ou implícitas sobre o objeto do planejamento. Geralmente, temos algumas ideias sobre as causas dos problemas e suas possíveis soluções. Essas ideias, normalmente, estão amparadas em um referencial existente, que pode ser teórico ou de senso comum, etc.

Ter a consciência do conhecimento que possuímos sobre determinada problemática, entender as partes implicadas no projeto e ponderar as concepções subjacentes é fundamental no levantamento de hipóteses preliminares.

Por esse ângulo, é preciso ter atenção com o saber vulgar, o senso comum que pode estar por trás dos nossos valores e crenças, para que não prejudique a prática do planejamento.

### b) Construção de referenciais teórico-práticos

Trata-se de levar em conta os diferentes aspectos e dimensões que uma situação possui, por meio do rastreamento do saber acumulado por estudos com referenciais teóricos e aquele obtido pelo experienciado (prático). Nessa ótica, uma situação possui aspectos teóricos e práticos.

Do ponto de vista teórico, uma situação possui dimensões políticas, ecológicas, culturais, demográficas, etc. Essa situação deve ser compreendida na perspectiva de sua totalidade, levando em conta a sua historicidade e contradição dos fenômenos. Ao ponto de vista teórico precisa ser associado o saber prático, da empiria, em um processo dialético de reflexão constante;

Do ponto de vista prático, o contato com a realidade, a experiência com determinada problemática, objeto do planejamento, é fonte de informação e conhecimento preciosa. Esse contato que nos permite apreender o significado dos problemas, as aspirações, os desejos, os sentimentos e as emoções, as vivências e trajetórias, identificando potencialidades e limites ao planejamento.

Para subsidiar e fundamentar os saberes práticos é desejável utilizar dados estatísticos, indicadores e índices, disponibilizadas por instituições e organismos, tais como:

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Organização das Nações Unidas (ONU);
- Organização Mundial da Saúde (OMS);

- Organização Panamericana de Saúde (OPAS);
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL);
- Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF);
- Organização Mundial do Trabalho (OIT);
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), entre outros como sites de prefeituras, estados e ministérios brasileiros.



#### INTERATIVIDADE:

<https://www.ipea.gov.br/portal/>

<https://www.ibge.gov.br>

<https://brasil.un.org>

<https://www.who.int/pt>

<https://www.paho.org/pt/brasil>

<https://www.cepal.org/pt-br>

<https://www.unicef.org/brazil/>

<https://www.ilo.org/brasil/lang--pt/index.htm>

<https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasilia>

Quando os dados estatísticos, indicadores e índices não estão disponíveis, é possível produzi-los. Baptista (2007) chama esse processo de construção de indicadores a partir de dados estatísticos de operacionalização dos conceitos.

Trata-se de conferir um caráter objetivo e passível de observação aos fenômenos referentes ao planejamento. Conseqüentemente, os projetos ganham maior respaldo e sustentação, pois os fenômenos subjetivos, empiricamente observáveis, ganham magnitude, escala e proporção objetivas de seu alcance e impacto na realidade. (BAPTISTA, 2007).

A operacionalização parte de uma definição teórico-metodológica dos conceitos, algumas vezes, bastante abstratos.

A partir de um determinado conceito de família, por exemplo, é possível contabilizar o número de famílias de um determinado território. Esse processo de contabilizar, produzir dados é que se refere a operacionalização dos conceitos. Se cada domicílio é compreendido como uma unidade familiar, então, teremos um número x de famílias de acordo com o número x de domicílios de determinado território. Mas se o conceito for compreendido de forma diferente mudam os dados e a leitura dessa realidade. Ainda é possível construir indicadores para conhecer o perfil das famílias, entre outros aspectos, como dispõe a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Vale lembrar que a referência ao conceito de família como domicílio é a concepção vigente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Vantagens operacionalização dos conceitos:

- Comunicação equipe, usuários, sociedade;
- Justificativa/embasamento para a ação;
- Precisão – dados concretos da realidade;
- Transparência;

- Avaliação;
- Parâmetros – média comportamento dos indicadores – panorama. Por exemplo: grau de crise de uma variável.

## b) Coleta de dados

A coleta de dados deve ser permanentemente alimentada. Os dados podem abranger fontes diversas, contemplando diferentes tipos de materiais documentais e sujeitos/atores envolvidos. Entre as principais fontes de informação, podemos citar:

- Observação direta;
- Documentos oficiais;
- Artigos de jornais e revistas;
- Depoimentos;
- Reuniões com usuários;
- Reuniões com técnicos e especialistas;
- Pesquisas de campo;
- Estatísticas;
- Relatórios;
- Mapas.

Cabe conhecer os projetos/serviços existentes e em funcionamento, sua capacidade de atendimento e lacunas. Também cabe ver instituições e programas existentes na temática, de modo a identificar a complementaridade entre os projetos/serviços e evitar a duplicação de esforços (oferta de um mesmo benefício/serviço para o mesmo público no mesmo espaço de tempo).

Ainda é importante atentar para a análise das normas institucionais e sua subversão pois, não raro, as instituições e serviços possuem normas e regras que não são coerentes com a sua prática diária. Na sequência são apresentados os tipos de dados que podem ser coletados para a composição do estudo da situação:

- Dados da situação;
- Dados da instituição demandatária da ação;
- Dados das políticas públicas, da legislação e do equipamento jurídico e da rede de apoio existente;
- Dados da prática (interna e externa).

Os **dados da situação** compreendem os aspectos históricos e determinantes sociais, econômicos, culturais, etc. Esse resgate histórico e dos determinantes é importante para a leitura da conformação da situação no presente, que também demanda a captura da dinâmica dos acontecimentos e dos seus sinais de crise, tendo em vista as relações entre a conjuntura e a estrutura.

Mais especificamente, cabe apreender as relações de força que podem ser favoráveis, desfavoráveis ou neutra às nossas propostas, as formas de organização política, bem como, pactos e consensos estabelecidos. Essa apreensão passa pela

captura dos aspectos subjetivos, como o ponto de vista dos atores envolvidos, suas expectativas, considerando os principais grupos afetados pelo planejamento.

Toda essa coleta deve ser realizada tendo em vista a dimensão local, regional, nacional, internacional de uma situação.

Os **dados da instituição demandatária da ação** compreendem as características da organização (se pública, privada ou sem fins lucrativos), a área de atuação (regional, municipal, etc.) e a estrutura organizacional e administrativa, cujos instrumentos de gestão como organograma, estatutos, regulamentos, descrição de cargos, política geral, política salarial permitem uma melhor apreensão.

Para coleta desses dados também é necessário identificar missão e valores da organização, tais como objetivos, diretrizes, metas, etc. Ainda é necessário levantar os recursos disponíveis da organização, bem como, apreender seus processos de trabalho, o que supõe considerar as relações da equipe, adesão às normas, valores, fluxograma, entre outros.

Os **dados das políticas públicas, da legislação e do equipamento jurídico e da rede de apoio existente** podem ser vastos e variados. Como parte dessa coleta, considera-se o levantamento das políticas públicas gerais e específicas existentes, identificando a ausência/presença de práticas na perspectiva da intersectorialidade. Mais detalhadamente busca-se mapear os programas e projetos em execução, observando seus recursos, pontos fortes e fracos, capacidade de atendimento, atividades, fluxograma de atendimento e normas.

A coleta desses dados ainda exige o conhecimento do equipamento jurídico e da legislação ligada à proposta, bem como, dos equipamentos sociais existentes, tais como, as organizações que intervêm, direta ou indiretamente, na temática e seu sistema de atendimento. Um exemplo de sistema de atendimento pode ser o trabalho integrado da rede de apoio existente.

As **redes** demonstram a capacidade real e potencial de enfrentamento das questões, daí a importância da sua identificação, pois o enfrentamento às situações objeto do planejamento social normalmente requerem um conjunto de esforços combinados, articulados para fazer frente aos problemas complexos.

Por definição, de acordo com Baptista (2007, p. 58), as redes significam a “articulação de um conjunto amplo e dinâmico de organizações diversas, em torno de interesses comuns, que realizam ações complementares em um processo unitário e coerente de decisões, estratégicas e esforços”, por meio de serviços e benefícios diversos.

Segundo Carvalho e Guará (1995 apud BAPTISTA, 2007), poderíamos sistematizar as redes nos seguintes **tipos** abaixo:

- Redes sociais espontâneas;
- Redes de serviços sociocomunitários;
- Redes setoriais públicas;
- Redes setoriais privadas;
- Redes sociais movimentalistas.

As **redes sociais espontâneas** são aquelas construídas com base no vínculo, nas reciprocidades, na troca de informações e na prestação de serviços. São redes

construídas no âmbito da família, com amigos, vizinhança, no trabalho, na rua, no quarteirão, na comunidade e na Igreja.

As **redes de serviços sociocomunitários** são formadas por agentes filantrópicos e organizações comunitárias, também são constituídas por serviços assistenciais de caráter mutualista, como creches, abrigos, além de organizações populares, como mutirões, limpeza urbana, cooperativas e atividades recreativas, como clube de mães, festas.

As **redes setoriais públicas** operam no espaço público e prestam serviços específicos e especializados na lógica do direito.

As **redes setoriais privadas** operam na ótica do lucro e prestam serviço mediante pagamento no âmbito do mercado.

As **redes sociais movimentalistas** formam-se na lógica da denúncia e da reivindicação por direitos e melhores condições de vida.

Por fim, os **dados da prática** dizem respeito às fontes de informação e conhecimento provenientes da experiência com a formulação e execução de serviços, benefícios, planos, programas e projetos que podem ser de ordem interna e/ou externa.

As **fontes internas** estão relacionadas aos dados referentes à eficiência e à eficácia das ações desenvolvidas no âmbito das instituições proponentes dos planos, programas e projetos.

Já as **fontes externas** tem relação com o saber fazer (*know-how*), de experiências com outros projetos e programas desenvolvidos fora da instituição de referência, ressalvadas as diferenças entre os contextos de inserção institucional. Nesse caso, cabe identificar as diferentes tecnologias, os recursos humanos, institucionais, econômicos, as expertises acumuladas, os pontos de sucesso e de risco, entre outros, a fim de verificar as possibilidades reais de adaptação das referidas experiências.

#### d) Organização, descrição, análise, interpretação, compreensão, explicação

É o processo de reunir, sistematizar e abordar o montante de informações e conhecimentos coletados, que sem tratamento podem permanecer dispersos e caóticos. Os dados podem ser sistematizados em relatórios, tabelas, mapas, entre outros documentos que antecedem a formulação dos planos, programas e projetos.

O objetivo é apresentar uma **descrição** detalhada com dados quantitativos e qualitativos capazes de compreender os aspectos históricos, as causas, as correlações de forças, as tendências, os atores e as diferentes visões sobre a realidade objeto do planejamento, etc.

A descrição minuciosa é o ponto de partida da **análise** (decomposição dos dados, estudo aprofundado e minucioso em suas partes) e da construção de uma **interpretação** (síntese) capaz de atribuir significado aos fenômenos, sobretudo, “conhecer os modos pelos quais os fatos são interpretados pelos outros e a relação dessa interpretação com o jogo social é o desafio” (BAPTISTA, 2007, p. 67).

**Compreender** o fenômeno (objeto) em profundidade é situá-lo no contexto de uma **explicação** social mais ampla (determinações sociais) – **nova síntese**.

Na construção da explicação é fundamental buscar a essência dos fenômenos, tendo em vista a totalidade concreta, sua historicidade e contradições, recuperando as relações entre o todo e as partes/ o singular, o particular e o universal, a teoria e a prática.

## Guia para a coleta de dados

Finalmente, apresentamos um roteiro para a construção do estudo da situação a partir da síntese dos principais elementos de sua estrutura, apresentados anteriormente. Esse roteiro é disposto em forma de tópicos que podem ser preenchidos no decorrer da realização do estudo.

Objeto, questão ou problema:

Dados subjetivos (observação e experiência):

- Representações sociais, aspectos ideológico-valorativos dos atores envolvidos;
- Correlação de forças.

Dados empíricos (indicadores, documentos oficiais, reportagens):

- Políticas, missão, diretrizes;
- Legislação;
- Recursos disponíveis, estrutura organizacional;
- Atividades desenvolvidas, atribuições, procedimentos;
- Capacidade de atendimento;
- Redes.

Dados científicos (artigos, livros):

- Panorama local e global da questão, da instituição e de suas políticas.

### 2.1.2 Tomada de decisão

O processo de busca do conhecimento no planejamento é uma necessidade constante. Mas chega um momento em que é preciso tomar decisões com vistas à resolução da situação/problemática em questão. É o que Carlos Matus (1998) chama de momento normativo do planejamento e que se refere ao estabelecimento de objetivos e metas.

FIGURA 8 –



FONTE: CTE/UFSM,2023.

Uma das primeiras decisões desse momento é sobre as prioridades interventivas (vide ferramenta de análise de relevância apresentada na Unidade 1), que auxilia na hierarquização das demandas.

Definidas as prioridades interventivas, podem ser estabelecidos os objetivos que nada mais são do que as intencionalidades expressas de forma clara e simples.

O objetivo é o resultado que se pretende alcançar com a ação. (COHEN; FRANCO, 1998). Por indicar uma ação, inicia sempre pelo verbo no infinitivo.

Exemplos de objetivos:

- Reduzir a infecção pelo HIV;
- Distribuir camisinhas;
- Elaborar material educativo;
- Melhorar a saúde da gestante;
- Prestar assistência jurídica e consultoria.

Observa-se que o **objetivo** deve ser concreto e operacional. Isso significa que deve permitir uma avaliação quantitativa a fim de se verificar o alcance dos resultados. Do mesmo modo, de acordo com Baptista (2007), objetivo deve ser formulado de acordo com os seguintes critérios:

- Aceitabilidade – capacidade de expressar demandas legítimas e a aceitação das pessoas envolvidas;
- Exequibilidade – possibilidade de ser executado dentro do tempo previsto;
- Motivação – envolvimento e disposição de profissionais e usuários no seu alcance;
- Simplicidade – clareza de formulação e simplicidade;
- Comunicação – capacidade de ser disseminado para todos os envolvidos.

De uma forma geral, os objetivos podem ser subdivididos em gerais e específicos. Os objetivos gerais expressam o estado geral da ação ou situação ideal a que se quer chegar após as intervenções. Já os objetivos específicos expressam a decomposição do objetivo geral nas ações e atividades necessárias para o seu alcance. Assim, para auxiliar na formulação dos objetivos, cabe perguntar: onde quero chegar? O que vou conseguir? Quando? Quanto?

Compreende-se que os objetivos, também, devem ser estabelecidos em coerência com as políticas, diretrizes e objetivos dos demais níveis decisórios em que se insere a ação planejada. Como referência concreta da elaboração de objetivos, indicamos a seguir alguns objetivos do Plano Nacional de Saúde da Mulher (BRASIL, 2004, p. 67).

Objetivos gerais:

- Promover a melhoria das condições de vida e de saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do

acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde em todo o território brasileiro;

- Contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente, por causas evitáveis em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie;
- Ampliar, qualificar e integrar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde (SUS).

Para mais exemplos de objetivos gerais e específicos, vale consultar o Plano Nacional de Saúde da Mulher (BRASIL, 2004).

Outra distinção importante é entre **finalidades e objetivos**. A seguir, veremos um quadro com algumas definições entre esses termos:

QUADRO 2 – Diferença entre objetivos e finalidades

FINALIDADES	OBJETIVOS
Abstratas	Concretos
Ideais	Reais
Longo alcance	Alcance em tempo determinado
Mais ligadas a valores	Ligados ao mundo dos bens e serviços
Não permite avaliação direta	Deve permitir avaliação direta

FONTE: Nogueira e Miotto (2006, p. 123), adaptado por CTE/UFMS, 2023.

Assim, as finalidades expressam valores como paz, justiça social, igualdade, liberdade e emancipação, possuindo um caráter mais subjetivo e difícil de mensurar. Os objetivos, por outro lado, podem estar ligados às finalidades, contudo, devem expressar possibilidades concretas de realização, verificação e avaliação. Nesse caso, aumentar o número de parcerias de uma Organização Não-governamental (ONG), seria um exemplo de um objetivo, com uma determinada finalidade, que pode ser possível de realizar e também mensurável.

Compreende-se que os objetivos podem ser atemporais, espaciais e quantitativamente dimensionados, de tal maneira que esses traduzem-se em metas. Nesse sentido, as metas nada mais são do que quantificação dos objetivos em um determinado período de tempo. (COHEN; FRANCO, 1998). Para melhor compreensão, na sequência temos exemplos de metas:

- Atender x usuários de substâncias psicoativas em x tempo;
- Reduzir x% de casos de sífilis no município de Santa Maria em até 5 anos.

Definidas as prioridades, os objetivos, as metas é o momento de definir as **alternativas de intervenção**, que nada mais são do que possibilidades diferentes de fazer frente a um mesmo fenômeno.

Cada proposta pode ser analisada tendo como base as vantagens e desvantagens e os critérios de eficiência e eficácia. Por exemplo, diante de uma situação problemática como a Pandemia de *Coronavirus Disease* (COVID-19), autoridades e o governo brasileiro decidiram investir em medicamentos sem eficácia científica comprovada, enquanto em outros países a decisão foi pelo isolamento e testagem em massa da população. Desse modo, é possível verificar que há alternativas de intervenção (diferentes propostas) para fazer frente a um mesmo problema.

Logo, é fundamental no momento da escolha da proposta, como recurso metodológico, analisar as consequências sociais da ação, identificando as incertezas, os riscos e oportunidades, as causas e os efeitos. Portanto, é notório que, no exemplo do enfrentamento da pandemia, as propostas de diferentes países para fazer frente à pandemia de COVID-19 tiveram consequências sociais distintas, sendo que algumas sequer estiveram fundamentadas em critérios de eficiência e eficácia científica.

Existem diferentes recursos e possibilidades de intervir na realidade, mas nem sempre ideias inovadoras e criativas surgem. O mais comum é a resolução de problemas com base em experiências desenvolvidas previamente ou até mesmo respostas rápidas e imediatistas e essas podem comprometer a verdadeira eficácia e o impacto real sobre a problemática. Nesse sentido é que cabe questionar: qual alternativa oferece maior segurança e possibilidade de mudança dentro de determinado período de tempo? Essa questão pode funcionar como ponto de partida para construção de novas proposições.

Para estimular a multiplicação e proposição de ideias criativas e inovadoras, Baptista (2007), sugere os seguintes recursos metodológicos:

- Trabalho em grupo – tempestade de ideias, discussão de aspectos, diversidade de opiniões, experiências e ideias;
- Classificação e triagem.

É válido ressaltar que também existem alternativas que são inviáveis em determinado contexto social. Nesse momento, cabe questionar: qual alternativa oferece maior resistência à mudança? E, posteriormente, avaliar se é necessário repensar ou não nas alternativas de intervenção.

Algumas alternativas vão precisar ser reformuladas ou combinadas com outro conjunto de medidas e alternativas, especialmente, quando a proposta incide sobre questões estruturais ou, em outras palavras, sobre as regras do jogo social. Nessa lógica, jogar o jogo é muito mais fácil do que propor a modificação de suas regras.

Para auxiliar na definição de alternativas, apresenta-se algumas ferramentas metodológicas:

- Análise economia da ação;
- Análise de operações;
- Análise de rendimento político.

Na análise de economia da ação, busca-se realizar um levantamento dos recursos internos e externos disponíveis para a implementação e execução da proposta. Nessa etapa, deve-se responder ao seguinte questionamento: qual alternativa oferece o menor custo econômico e social?

No tópico análise de operações, procura-se identificar a existência de condições técnicas, meios, instrumentos, inclusive, de conhecimentos como fluxogramas, rotinas e programas que assegurem a realização da proposta. Para isso, cabe questionar: qual alternativa tem mais condições de ser executada tecnicamente?

Já na análise de rendimento político, identifica-se os graus de adesão e de aceitação da proposta entre os envolvidos, direta ou indiretamente, com sua realização, incluindo suas possíveis implicações e potenciais benefícios. Cabe questionar: qual alternativa tem mais legitimidade?

Para tanto, essa análise depende da identificação de interesses e das flutuações políticas. De tal maneira, como parâmetro das suas chances de sucesso, temos a formação de alianças e o estabelecimento de parcerias ligadas à proposta. Como ponto de alerta para seus riscos de insucesso, temos os conflitos, as rupturas e os confrontos.

Essas ferramentas metodológicas aproximam-se das apresentadas na Unidade 1, a exemplo da análise de factibilidade, próxima da análise de operações, e da análise de viabilidade, parecida com a análise de rendimento político.

Ainda na fase de decisão ou momento normativo, há a **planificação**. Esse conceito expressa o processo de sistematização e formalização do planejamento em planos, programas e projetos. É o momento de definir e explicitar nossas ideias em documentos, pois conforme vão sendo construídos, registrados e detalhados, possibilitam novas reflexões, aprimoramento das ideias, tornando cada vez mais claros e conscientes nossos propósitos e objetivos.



TERMO DO GLOSSÁRIO: Planificação - Processo de sistematização e formalização do planejamento em planos, programas e projetos.

### 2.1.3 Intervenção na realidade objeto do planejamento

Chegou o esperado momento de realizar a ação planejada. A ação inicia com a implementação, mas compreende também a implantação, o controle e a execução propriamente dita.

Na **implementação** serão tomadas as providências para a realização do projeto, tais como: buscar recursos físicos, humanos e financeiros para garantir a execução do projeto; obter acordos, parcerias e consensos em torno da ideia geral do projeto; preparar a opinião pública; celebrar contratos; definir normas e padrões de intervenção, entre outros.



TERMO DO GLOSSÁRIO: Implementação – Providências tomadas previamente à realização do projeto, tais como: buscar recursos físicos.

Na implantação será instalado e dado o início ao empreendimento. Serão colocadas, à disposição, as condições para iniciar e executar o projeto, permitindo a operacionalização das atividades nos espaços e prazos determinados. Como exemplo de implantação, temos os concursos públicos que, normalmente, tem uma fase de instalação das bancas examinadoras, antes do início das provas.

Quando falamos em **execução**, refere-se ao início do projeto e demanda o controle ou monitoramento das ações. Nessa perspectiva, controle e monitoramento devem ser compreendidos como sinônimos. Com essa orientação, o controle, ou monitoramento, é o acompanhamento sistemático da execução com vistas a garantir a execução do programado. Para tanto, busca identificar e corrigir desvios, tendo como referência o projeto (objetivos, recursos, cronograma).



TERMO DO GLOSSÁRIO: Execução – Início das ações e das atividades propostas pelo projeto.

O **controle ou monitoramento** é um instrumento de apoio e racionalização da execução que tem como referência acompanhamento sistemático (de prazos, rotinas, aplicação de recursos, rotinas) e registro de atividades executadas em instrumentos (relatórios, boletins estatísticos, etc.).



TERMO DO GLOSSÁRIO: Controle ou monitoramento – Acompanhamento da execução.

Um exemplo de controle e monitoramento é a atividade do engenheiro de verificar o andamento da obra conforme o projeto. Outro exemplo é o monitoramento de casos de COVID-19, que foi fundamental para o estabelecimento do distanciamento social, entre outras medidas na pandemia. Reuniões periódicas também são instrumentos de controle bastante importantes para coordenação das atividades.

Por fim, temos a **avaliação**, que é a comparação entre o antes, o durante e o depois de um determinado projeto. A avaliação, hoje, é um campo desenvolvido que se serve de métodos e técnicas de pesquisa. Em síntese, nos termos de Arretche (2011), é a comparação entre um programa  $x$  e um resultado  $y$ . Com isso, percebe-se que de certa forma, a atitude reflexiva e avaliativa está presente desde o início do planejamento, embora não seja um momento específico e dedicado a colocar em questão os processos e os resultados da ação. A avaliação tem uma característica mais objetiva e quantitativa, embora possa ser qualitativa. Assim, está pautada em critérios objetivos que permitam demonstrar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de planos, programas e projetos.



TERMO DO GLOSSÁRIO: Avaliação – Comparação entre o proposto no projeto escrito e o realizado (resultado).

Existem empresas especializadas na realização de avaliações, visto que o processo avaliativo pode sofrer interferência da visão de mundo e das expectativas do avaliador.

A avaliação também deve levar em conta as forças internas e externas que podem interferir no resultado final do projeto, tais como:

- Instituições;
- Conjuntura, estrutura;
- Transformações micro, meso e macro.

Esses elementos podem interferir no resultado que se pretende alcançar, independentemente do tipo de avaliação, que veremos a seguir.

## **Tipos de avaliação**

Existem diferentes tipos de avaliação. Os tipos de avaliação mais comuns estão pautados nos critérios de eficiência, de eficácia e de efetividade.

### **Avaliação de eficiência:**

- Mede processos;
- Menor custo, menor esforço;
- Rendimento técnico e administrativo;
- Por exemplo: reduzir custos de transporte em um projeto.

### **Avaliação de eficácia:**

- Mede resultado;
- Alcance dos objetivos (gerais e específicos);
- Atendimento das metas.
- Por exemplo: o número de famílias que saiu da linha da pobreza.

### **Avaliação de efetividade:**

- Mede impacto;
- Efeitos/consequências do planejamento sobre a realidade mais ampla – áreas, setores, regiões.
- Por exemplo: 90% das famílias que saíram da linha da pobreza tiveram aumento nos seus níveis de educação e saúde.

Com a avaliação, chega o momento de refletir sobre a continuação, a revisão ou até mesmo a suspensão do plano, programa ou projeto em questão. A partir de um balanço da realidade interna e externa ao planejamento (cenário, mudanças, novas políticas) para verificar as possibilidades, limites e alternativas, pode haver o reinício do ciclo de planejamento (reflexão, decisão, ação, retorno da reflexão), nos termos de Baptista (2007). Nessa retomada, mesmo um planejamento que tenha sido bem sucedido é submetido às correções e melhorias da ação.

Elementos para retorno da reflexão:

- Demanda;
- Alternativas de intervenção;
- Oportunidades/riscos.

# ATIVIDADES – Unidade 2

## 1. Assinale (V) para a alternativa verdadeira e (F) para a falsa:

( ) São instrumentos de controle: os manuais operacionais; os relatórios; os cronogramas; os fluxogramas e os orçamentos.

( ) Metas são objetivos dimensionados quantitativamente no tempo.

( ) O controle é uma fase do planejamento que consiste em acompanhar a execução, corrigindo falhas e desvios, tendo como referência o projeto de intervenção.

( ) A avaliação não faz parte do processo de planejamento porque implica a retroalimentação de novas ações.

( ) A avaliação de eficiência mede o sucesso ou fracasso a partir de uma real mudança (impacto) nas condições de vida da população atingida por um determinado programa social.

( ) A avaliação de efetividade tem como limites a dificuldade de obter informação e os custos elevados para a sua realização, tendo em vista a complexidade e multidimensionalidade dos fenômenos.

**2. [PETROBRÁS/CESGRANRIO] Os objetivos que expressam o impacto social que se quer alcançar com as ações propostas, em um projeto social, como um todo são denominados \_\_\_\_\_. Assinale a alternativa correta:**

- a) específicos
- b) operacionais
- c) gerais
- d) intermediários

**3. O processo de explicitação, sistematização, interpretação e detalhamento em documentos, corresponde a fase de \_\_\_\_\_. Assinale a alternativa correta:**

- a) implementação
- b) planificação
- c) controle e monitoramento
- d) avaliação

4. \_\_\_\_\_ é a operação nos espaços e nos prazos determinados das ações previstas no planejamento. É nesta fase que se dá a instalação e início de funcionamento do empreendimento. Assinale a alternativa correta:

- a) controle
- b) implementação
- c) avaliação
- d) implantação

5. Tomar as providências concretas para a realização do projeto, corresponde a fase de \_\_\_\_\_. Assinale a alternativa correta:

- a) planejamento
- b) controle e monitoramento
- c) avaliação
- d) implantação

6. Relacione as colunas, marcando a numeração correspondente para cada afirmação:

- ( 1 ) Plano
- ( 2 ) Programa
- ( 3 ) Projeto

- ( ) Organização setorial, por áreas
- ( ) Delineia grandes linhas políticas, diretrizes e estratégias
- ( ) Menor unidade do processo de planejamento
- ( ) Traz estudos e um diagnóstico global da situação, define metas, propõe a alocação de recursos
- ( ) Maior nível de detalhamento das operações a serem executadas

7. Relacione as colunas marcando a numeração correspondente para cada afirmação:

- ( 1 ) Dimensão técnica do planejamento
- ( 2 ) Dimensão política do planejamento

- ( ) O plano e o projeto não estão isolados do contexto social, articulam valores, interesses, divergências e disputas, isto é, envolvem relações de poder.
- ( ) Habilidade de usar de meios e instrumentos para fazer um diagnóstico e modificar a realidade.

( ) Diz respeito às finalidades da ação, à busca de manutenção ou transformação da realidade, envolvendo para quem ou para quem ela se destina.

( ) Saber como escrever um projeto social, monitorar e avaliar sua execução, se utilizando de indicadores, pesquisas, entre outros recursos.

**8. Colete dados e informações necessárias a elaboração do seu projeto social, tendo como base as perguntas abaixo:**

A. Qual é seu objeto, questão ou problema?

B. Quais as representações sociais, aspectos ideológico-valorativos dos atores envolvidos?

C. Como você identifica a correlação de forças entre os atores envolvidos?

D. Identifique:

- As políticas, missão e diretrizes institucionais;
- A legislação relacionada;
- Os recursos disponíveis e a estrutura organizacional;
- As atividades desenvolvidas, atribuições, procedimentos;
- A capacidade de atendimento;
- As redes.

E. Situe o panorama local e global da questão, da instituição e das políticas relacionadas.

# 3

---

INSTRUMENTOS  
E TÉCNICAS DE  
PLANEJAMENTO

---



# INTRODUÇÃO

**N**esta unidade abordaremos os instrumentos e técnicas de planejamento, especialmente, os projetos sociais que estão presentes no fazer profissional das/os Assistentes Sociais no âmbito das mais diversas instituições e organizações sociais. Iniciamos, apontando a definição de um projeto social, tomando como referência seu caráter de instrumento de negociação e de defesa de nossas intencionalidades ético-políticas. Procuramos mostrar como a dimensão técnica está estritamente relacionada à dimensão política do planejamento, pois da capacidade técnica aprimorada depende a realização de nossas intencionalidades, sendo os projetos sociais instrumentos potentes para essa construção. Também apontamos os benefícios e limites do trabalho com projetos sociais. Procuramos abordar a temática tendo em vista as orientações das nossas entidades de classe, como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Na sequência apontamos os elementos de sucesso de um projeto social. Por fim, apresentamos detalhadamente a estrutura de um projeto social em formato de guia para auxiliar a sua construção como exercício teórico-prático de planejamento por você estudante. Recomendamos a leitura e o contato com a experiência de desenvolvimento de outros projetos sociais no âmbito das mais diferentes instituições. Podem ser projetos de outros estados e até de outros países, visto que o contato com diferentes experiências e conhecimentos tende a despertar nossa inteligência e criatividade. Esses elementos são indispensáveis ao planejamento, que avança à medida que temos a possibilidade concreta de aprender-fazendo, isto é, formular e executar projetos sociais.

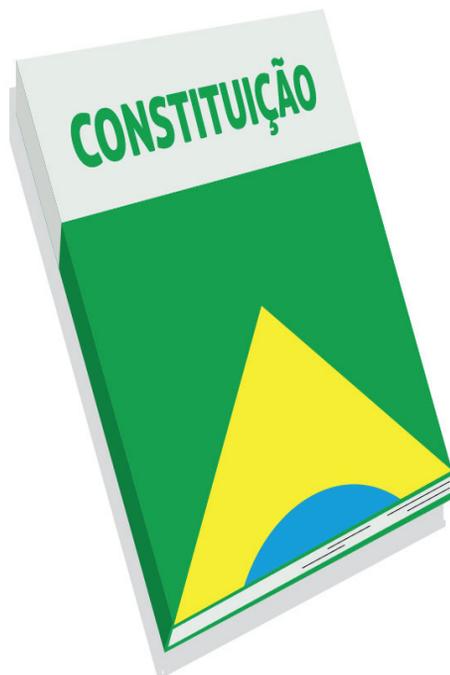
## 3.1

# ASPECTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS DOS PROJETOS SOCIAIS

Nas últimas décadas, observamos um incremento das iniciativas sob a forma de projetos sociais. Os projetos sociais têm um caráter localizado, isto é, especificam as ações, os responsáveis, os objetivos, os recursos, entre outros, por isso, têm amplo uso e também porque possibilitam a captação de recursos e o estabelecimento de parcerias (STEPHANOU, 2003). Essa funcionalidade dos projetos sociais é que justifica seu crescimento a partir dos anos 1990.

Com a Constituição Federal de 1998 e suas diretrizes de descentralização e de participação social inaugurou-se um novo cenário para o desenvolvimento das políticas públicas, demandando instrumentos de planejamento e gestão como os projetos sociais, que podem ser desenvolvidos nos municípios, no âmbito dos serviços e com a participação da comunidade. Entretanto, a disseminação de projetos sociais, nas últimas décadas, deve-se, sobretudo, à expansão do chamado “terceiro setor”. Com a transferência de parte das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, por meio das políticas de cunho neoliberal, uma série de instituições, organizações, entidades, entre outras, vão buscar desenvolver projetos sociais como forma de captação de recursos e resposta às crescentes necessidades sociais não supridas pelo Estado.

FIGURA 9 –



FONTE: CTE/UFSM,2023.

Por um lado, empresas privadas, Organismos Multilaterais, entre outros, vão desenvolver e financiar projetos sociais, abrindo editais para seleção das melhores propostas. Por outro lado, Organizações Não Governamentais (ONGs) e entidades socioassistenciais, por exemplo, vão buscar recursos no Estado como forma de subsidiar o desenvolvimento dos seus projetos sociais.

### 3.1.1 Definições de projeto social



**ATENÇÃO:** no entendimento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2001), o projeto social é um instrumento de negociação e de defesa de uma direção ao exercício profissional.

É por meio do projeto social que defendemos nossas intencionalidades, buscamos recursos na perspectiva da consolidação e ampliação dos direitos sociais. Portanto, o conteúdo e o formato de um projeto social são determinantes para o alcance de nossos propósitos.

Nas palavras de Armani (2004, p. 18), o projeto social “é uma das soluções técnicas mais difundidas para que as pessoas e as organizações possam contribuir para o enfrentamento de problemas sociais de uma forma organizada, ágil e prática”. Assim, o projeto é, muitas vezes, o único meio de comunicação com as agências de fomento (parceiros/apoiadores/financiadores dos projetos sociais).

### 3.1.2 Benefícios dos projetos sociais

Os projetos sociais são documentos que permitem fundamentar e estruturar de forma lógica ideias e intencionalidades de ação (organização e consistência técnica). Esses, também possibilitam que outras pessoas consultem o documento e conheçam a proposta (transparência), conseqüentemente, se envolvam e colaborem com o alcance de seus propósitos (motivação, mobilização e participação). Além disso, ainda permitem que se compare o pretendido com o realizado (resultados) e que se produza novos saberes, práticas, experiências (conhecimento).

Se os projetos sociais forem elaborados e socializados com os envolvidos de forma séria, ética e competente podem ganhar aceitação e respeito (confiança, legitimidade e credibilidade).

Em síntese, os benefícios são:

- Organização e consistência técnica;
- Transparência;
- Motivação, mobilização e participação;
- Resultados;
- Confiança, legitimidade e credibilidade;
- Conhecimento.

### 3.1.3 Riscos dos projetos sociais

Em face do caráter localizado dos projetos sociais, possui riscos de se tornar uma ação desconectada de uma linha geral de políticas (fragmentação). Os projetos sociais também podem ter a limitação de produzirem mudanças/impacto com baixa amplitude, de forma restrita apenas no nível micro sem conexão com o nível macro da realidade social (perda de escala). Por se tratar de uma ação dirigida para um problema específico, sendo dependente, muitas vezes, de recursos e parcerias das agências de financiamento e/ou do Estado para sua manutenção e continuidade, os projetos sociais podem ter o agravante de limitar o potencial das políticas públicas (pontualidade e descontinuidade). Essa dependência pode fazer com que ONGs, por exemplo, condicionem a continuidade da prestação de seus benefícios e serviços à obtenção de recursos por meio de editais de fomento e agências de financiamento, igualmente, pode fazer com que tenham suas ações descaracterizadas ao concorrer a editais muito diferentes de sua linha de ação. Por fim, os projetos sociais são suscetíveis às mudanças de âmbito interno e externo (condições de execução do projeto).

Em síntese, os riscos são:

- Perda de escala;
- Fragmentação;
- Duplicidade;
- Dependência de agências de financiamento/Estado;
- Pontualidade e descontinuidade;
- Avaliação – impacto;
- Condições de execução do projeto.

### 3.1.4 Requisitos para a elaboração dos projetos sociais

O projeto social é um instrumento valioso no trabalho da/o assistente social. Os projetos sociais, como uma forma de registro e de documentação do trabalho profissional, permitem sistematizar, organizar, qualificar, dar materialidade e visibilidade às ações profissionais. Para o CFESS (2001), um projeto social exige:

- Articulação com os valores e princípios do projeto ético-político profissional;
- Indicação da expressão da questão social a ser trabalhada;
- Conexão com o referencial teórico-metodológico da área (fundamentação);
- Explicitação do conhecimento técnico-operativo (das leis, das instituições, dos procedimentos e da habilidade necessária para executá-los);
- Demonstração de forma e conteúdo claros e objetivos (redação, organização das ideias);
- Utilização de indicadores, como forma de assegurar consistência nos argumentos;

- Participação dos sujeitos envolvidos;
- Disposição de recursos materiais, financeiros e humanos em quantidade e qualidade necessárias ao desenvolvimento do projeto.

A/o assistente social pode desenvolver projetos relacionados às suas atribuições/competências profissionais, bem como, atuar no desenvolvimento de projetos sociais institucionais.

### **3.1.5 Elementos de sucesso de um projeto social**

Projetos sociais de sucesso adquirem visibilidade na cena pública. É comum ver notícias de projetos bem sucedidos circulando nas mídias, entre outros espaços. Projetos bem sucedidos, fundamentalmente, são replicados e multiplicados, isto é, adaptados a outros espaços e contextos institucionais. Eles vão servir de exemplo e de referência para outras instituições. Percebe-se que esses também tendem a se perpetuar e se ampliar, atraindo novos parceiros e mais recursos.

Outra característica básica dos projetos de sucesso é o alcance dos resultados, dentro dos prazos, utilizando os recursos previstos, mas, sobretudo, sua capacidade de gerar mudanças na realidade, na vida das pessoas. (ARMANI, 2004).

## 3.2

# ELABORAÇÃO DO PROJETO SOCIAL

O projeto social deve possuir uma organização lógica, disposta em tópicos ou itens, de acordo com o edital ou as normas institucionais. Caso não haja regras específicas, sugerimos, na sequência, uma estrutura de projeto social.

O tamanho (número de páginas do projeto social) depende dos requisitos avaliativos do interlocutor com quem estamos negociando nossa proposta (agência de financiamento, instituição, etc.). É necessário ter cuidado com o caráter superficial ou exaustivo da proposta. Projetos sociais muito extensos podem não ser apreciados por possíveis parceiros/apoiadores que têm restrições de tempo, etc. Também é possível ter versões de um mesmo projeto, sendo uma mais densa e outra mais enxuta.

Vale lembrar que na elaboração do projeto é preciso considerar o perfil da agência financiadora, suas exigências em termos de projetos (normas e requisitos), as experiências de avaliação e execução com outros projetos, entre outros aspectos.

Um projeto é um documento redigido sempre para um interlocutor, portanto, a sua redação precisa atrair a atenção do destinatário para a proposta do projeto e convencê-lo da sua importância com uma linguagem clara e objetiva.

### 3.2.1 Estrutura do projeto social

FIGURA 10 –



FONTE: CTE/UFSM,2023.

- Folha de rosto com identificação do projeto;
- Introdução;
- Justificativa;
- Objetivos gerais e específicos;
- Metas (opcional);
- Metodologia ou procedimentos operacionais;
- Cronograma;
- Recursos;
- Controle e avaliação;
- Referências bibliográficas;
- Apêndices/anexos.

### 3.2.2 Componentes de um projeto social

Apresentamos, a seguir, o detalhamento da estrutura de um projeto social, a partir de cada componente.

#### **Folha de rosto ou capa**

Deve contar os seguintes elementos:

- Nome do projeto;
- Nome da instituição, entidade ou equipe responsável;
- Data e local.

O nome é uma das peças mais importantes de um projeto social. Para Stephano (2003), o nome do projeto deve ser sugestivo e com significado para os sujeitos envolvidos. O ideal é que o nome do projeto social se torne uma marca ou referência das ações. Para auxiliar nesse processo de criação, pode ser utilizado um “nome fantasia”, a exemplo do projeto “Peruca Solidária”.

Na folha de rosto ou capa ou ainda, mais adiante, na justificativa, podem constar mais alguns dados da entidade/equipe responsável, tais como:

- Nomes dos responsáveis pela elaboração/execução (podem ser equipes distintas);
- Endereço, telefone, CNPJ, e-mail, homepage, autorizações;
- Histórico da instituição;
- Projetos que já realizou, prêmios e parceiros;
- Equipe e qualificação técnica dos membros.

O objetivo de inserir esses dados é mostrar ao avaliador da proposta que a entidade/equipe responsável tem experiência e credibilidade na área.

#### **Introdução**

A introdução é uma das primeiras partes de um projeto, portanto, deve prender a atenção do leitor para instigar a continuidade de sua leitura e o interesse pela

proposta. Deve ser escrita de forma objetiva e fundamentada, preferencialmente, com as próprias palavras do autor (sem citações diretas).

Na introdução ainda deve-se situar e contextualizar sinteticamente a problemática ou situação (em face das transformações societárias, da instituição e das políticas sociais), os objetivos e finalidades, a justificativa, os resultados previstos ou esperados e a metodologia.

### **Justificativa**

A justificativa é um elemento precioso do projeto pelo seu caráter de negociação e de defesa de nossas propostas. Ou seja, é com a justificativa que argumentamos sobre a importância de nossas propostas, buscando convencer o avaliador/apreciador do projeto social em questão sobre nossas ideias.

Uma dica para a construção da justificativa é elaborar perguntas, tais como: porque o projeto deve ser implantado? Porque devemos realizar este projeto? Porque merece ser apoiado? Essas perguntas são essenciais na construção da justificativa. Em síntese, uma justificativa bem escrita e fundamentada deve:

- Convencer sobre a importância do projeto para a instituição, usuários, etc;
- Evidenciar sua viabilidade, factibilidade e relevância (vide ferramentas de planejamento);
- Mostrar medidas já tomadas ou sua ausência;
- Descrever o público-alvo que seria beneficiado (direta e indiretamente com as ações);
- Comprovar a expertise da entidade.

### **Objetivos gerais e específicos**

Como abordado anteriormente, os objetivos, comumente, se subdividem em objetivos gerais e específicos, assim concebidos:

Objetivo geral – Estado geral da realidade que se quer alcançar

Objetivos específicos – Desdobramento das ações necessárias para atingir o estado de realidade que se quer alcançar

### **Metas**

Em uma definição geral, as metas consistem no detalhamento dos objetivos em prazos e quantidades que se quer alcançar.

### **Metodologia**

A metodologia expressa o encadeamento lógico do projeto, especialmente, quando se desenvolve a partir das ações/atividades propostas nos objetivos específicos e de acordo com as etapas previstas no cronograma.

Assim, a metodologia deve indicar o detalhamento das etapas da execução (como será feito o projeto), tais como:

- Os responsáveis por cada atividade;

- Local e data das atividades, de acordo com as etapas previstas no cronograma;
- Os procedimentos e os conteúdos das atividades (p.e. entrevista, reunião, grupo educativo) e seu processo de execução.

É importante destacar que quanto mais detalhada for a metodologia maiores chances de previsão de falhas e imprevistos.

### **Cronograma**

É uma disposição gráfica da relação entre as atividades e o tempo previsto para a sua realização (TENÓRIO, 2009). O cronograma tende a ser construído a partir das etapas da execução de um projeto, podendo incluir o monitoramento e a avaliação.

### **Recursos**

Nesse campo do projeto, deve-se especificar os seguintes recursos necessários à realização do projeto:

- Humanos;
- Materiais;
- Financeiros (se tiver).

Caso haja parceiros do projeto e/ou contrapartidas dos proponentes, nesse momento, é importante especificar, pois, demonstra que o projeto em questão tem condições favoráveis ao seu desenvolvimento.

### **Monitoramento e avaliação**

O monitoramento e a avaliação nem sempre são itens que comparecem em um projeto social. As razões porque isso acontece são diversas, desde a falta de preparo/formação para essas fases do planejamento até a sua organização em outro documento específico, mesmo porque muitas entidades/organizações realizam a avaliação externa (a partir de outras empresas/consultorias especializadas).

No entanto, o monitoramento e a avaliação são partes igualmente importantes de um processo de planejamento. Em vista disso, é importante indicar:

- A equipe responsável;
- A metodologia;
- Os prazos;
- Os indicadores.

O monitoramento, por exemplo, é um elemento fundamental da execução de um projeto, visto que mais do que propor excelentes projetos é preciso garantir o acompanhamento da sua execução de acordo com a intencionalidade prevista no plano inicial.

**Referências**

Devem ser inseridas apenas as referências de autores citados, direta ou indiretamente, no projeto. As referências devem estar formatadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

**Apêndices/Anexos**

Inserir documentos importantes, tais como folders, breve currículo, fotos, questionários de avaliação, entre outros.

# ATIVIDADES – Unidade 3

1) Assinale (V) para a alternativa verdadeira e (F) para a falsa:

( ) Projetos sociais são instrumentos de negociação e de defesa de uma direção ético-política.

( ) Houve um crescimento de iniciativas sob a forma de projetos sociais a partir dos anos 1990.

( ) O projeto social é, muitas vezes, o único meio de comunicação com as agências de fomento.

( ) Projetos sociais bem sucedidos são, fundamentalmente, replicados e multiplicados.

( ) O nome é uma das peças mais irrelevantes de um projeto social.

( ) É na metodologia do projeto social que se busca convencer sobre a importância do projeto para a instituição, usuários, etc.

( ) Quanto mais detalhada for a metodologia maiores chances de previsão de falhas e imprevistos.

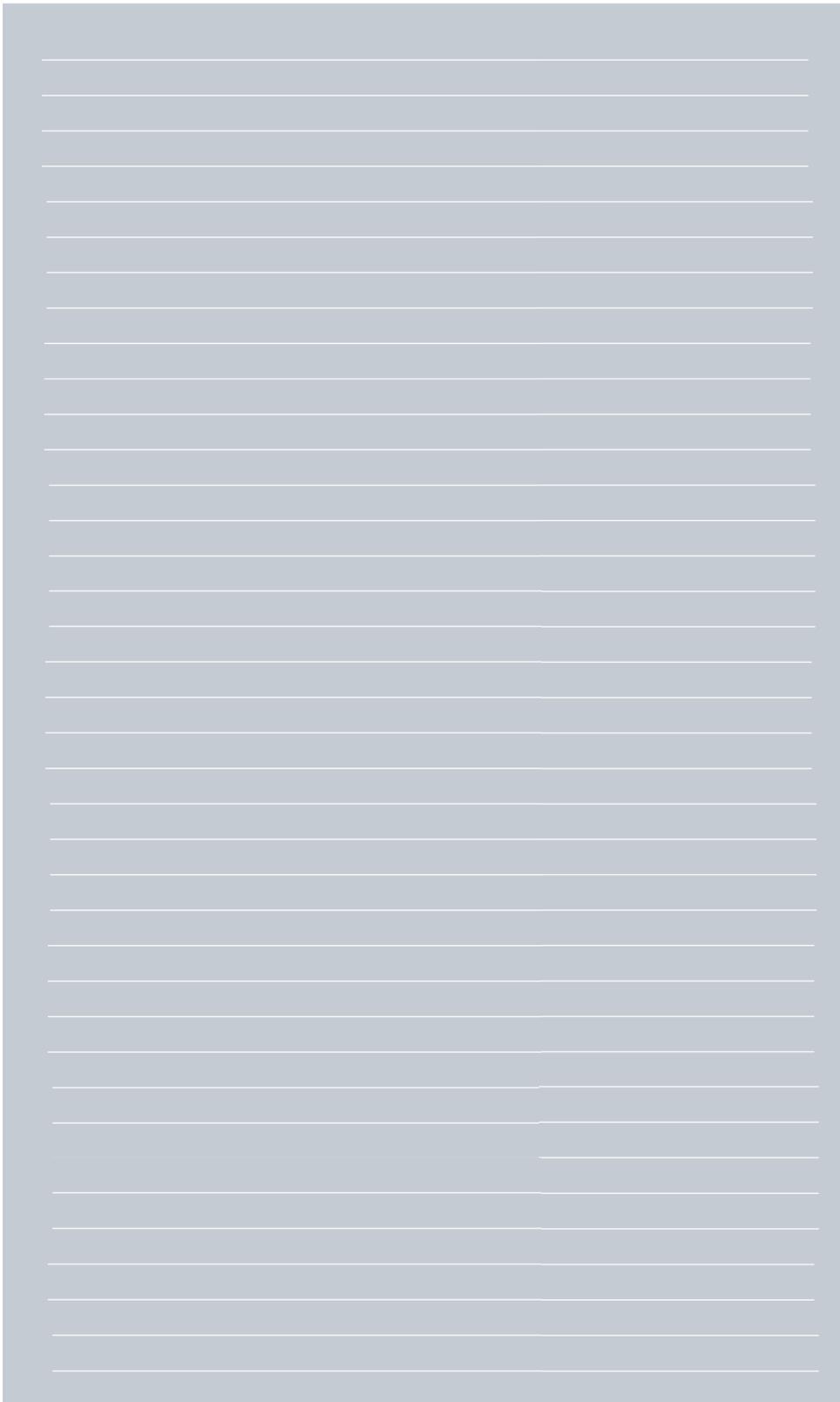
2. Qual título abaixo seria considerado adequado para um projeto social? Assinale a alternativa correta:

- a) Projeto “Acorda”
- b) Projeto de orientação social no tratamento de crianças com HIV/AIDS
- c) Projeto do Centro de Valorização Humana, Moral e Social
- d) Projeto conhecimento das mulheres sobre seus direitos enquanto gestantes

3. Preencha o quadro com os principais riscos e benefícios dos projetos sociais:

BENEFÍCIOS	RISCOS

**4. Aponte os principais elementos de um projeto social e a partir desses elementos inicie a escrita do seu projeto de intervenção.**



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento é uma prática exclusivamente constitutiva dos seres humanos que está presente desde a formação da humanidade. O planejamento social e estruturado, por sua vez, surgiu a partir da intervenção do Estado na economia, tendo como referência a experiência de implantação do Socialismo na União Soviética (URSS). A partir de então, o planejamento se disseminou, tendo em vista as suas potencialidades de organizar o trabalho, auxiliar no alcance dos resultados, clarificar nossos propósitos, enfim, de nos tornarmos mais conscientes e críticos da nossa realidade, das possibilidades e dos limites de sua transformação.

Nesse sentido, cabe compreender o planejamento como um processo histórico e dialético que se dá por aproximações sucessivas ao objeto. Trata-se do esforço intelectual de antecipar, prever, conhecer uma determinada realidade, bem como, de estabelecermos os nossos propósitos (intencionalidades) e os modos pelos quais (responsáveis, recursos, condições, etc.) vamos buscar alcançá-los (atingir nossos objetivos). Assim, o planejamento é um dos componentes do processo de gestão social, que também envolve direção, aspectos organizacionais, supervisão, entre outros.

Na área de Serviço Social, o planejamento é um componente transversal de organização das ações profissionais da/o assistente social. Assim, o profissional pode ter seus próprios projetos de intervenção, como também, pode atuar no contexto da formulação, implementação, execução, controle e avaliação de planos, programas e projetos institucionais. A partir da Constituição Federal de 1988, com os princípios da descentralização e da municipalização, consoantes ao processo de reconceituação da profissão, as/os Assistentes Sociais passaram a se inserir com mais ênfase no campo do planejamento, rompendo com o legado histórico da figura de “mero executor terminal das políticas sociais”.

Na realidade brasileira, a prática do planejamento é um desafio. Isso é percebido pela nossa cultura política, que é um produto da nossa formação histórica. Essa, restringe o planejamento a um ato eminentemente técnico e burocrático que não chega a se concretizar na realidade. É notório que, também, há muita falta de planejamento, dando espaço para práticas sem ou com pouco embasamento científico e técnico, além de serem improvisadas para responder questões complexas e, muitas vezes, urgentes, sobre as quais apenas a prática do planejamento, orientado por um compromisso técnico e político, pode ajudar a solucionar.

Nesse sentido, é fundamental mobilizar a metodologia do planejamento estratégico, como um dos tipos de planejamento que considera as diferentes relações de força e de poder, os jogos de interesses e as possibilidades de se desenvolver estratégias em busca de consenso e da viabilização de nossas intencionalidades. Trata-se de um planejamento que considera o contexto e os atores por meio dos quais se tecem os problemas e os conflitos. Essa metodologia pode ser potencializada com incremento das técnicas de planejamento participativo.

O planejamento estratégico é uma metodologia que não apenas afirma a dimensão política do planejamento, mas trabalha essa dimensão a partir do desenvolvimento da técnica. Isto é, como saber-fazer/proceder para alcançar da melhor forma possível as intencionalidades previstas no planejamento. Assim, há a tendência a um equilíbrio entre a dimensão política e técnica do planejamento, visto que ambas são interdependentes e relacionadas.

A dimensão política é essencial para o reconhecimento de que não somos os únicos portadores de projetos com vistas a permanência ou modificação da realidade. Já a dimensão técnica, por sua vez, depende de habilidade, experiência, criatividade, inteligência pois, planejar é uma atividade tecnológica de alta complexidade. Assim, a dimensão técnica diz respeito ao como saber-fazer, ao manejo de instrumentos, ao desenvolvimento de estudos e pesquisas, a utilização de dados, de indicadores, de índices e de gráficos, entre outros.

Ao longo deste material, procuramos abordar essas duas dimensões, entendendo que o mero técnico sem política está a serviço da dominação e da manutenção das coisas como elas são. Assim, buscamos trabalhar a dimensão política associada à técnica, visto que não bastam boas intenções para que se alcance objetivos e finalidades ético-políticas, é preciso domínio de técnicas e instrumentos articulados a um compromisso social de transformação da realidade. E o planejamento é um campo que requer muito estudo e dedicação.

Por fim, trabalhamos os principais elementos e concepções dos projetos sociais, campo que articula diferentes profissionais e equipes em todas as suas fases: formulação, planificação, implantação, implementação, execução, controle e avaliação. Hoje, os projetos sociais parecem um campo de todos, atividade que qualquer um faz. Nesse sentido, cabe mais do que nunca uma formação sólida nesse âmbito, para que o Serviço Social possa demonstrar que é uma das áreas mais preparadas do ponto de vista teórico e técnico para formular, propor e intervir com projetos sociais na perspectiva da consolidação da cidadania, da defesa e ampliação dos direitos sociais e humanos e da construção de uma nova sociedade.

# REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: MELO RICO, E. (Org). 3. ed. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, IEE, 2011. p. 29-32.

ARMANI, D. **Como elaborar projetos?:** Guia prático para elaboração de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2007.

BIERRENBACH, M. I. R. S. **Políticas e planejamento social**. São Paulo: Cortez, 1987.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher:** plano de ação 2004-2007. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

CFESS. **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 5: intervenção e pesquisa em Serviço Social. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD, UnB, 2001.

CFESS. **Código de Ética do Assistente Social**. Brasília: CFESS, 1993.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

FEENBERG, A. **Transforming Technology:** a critical theory revisited. New York: Oxford University, 2002.

GANDIM, D. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 2005.

PAIM, J. S. Planejamento em saúde para não especialistas. In: CAMPOS, G. W. S. et al (Orgs.) **Tratado de saúde coletiva**. São Paulo: HUCITEC, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. cap xx, p. 767-783.

MANGINI, F. N. R.; SILVA, A. A. Metodologias de planejamento e estudos prospectivos: contribuições para o Serviço Social. **Sociedade em debate**, Pelotas, v. 25, n. 1, p. 108-130, 2019.

MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1985.

MATUS, C. **Estratégias políticas:** chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Fundap, 2007.

MATUS, C. Fundamentos da Planificação Situacional. Venezuela: IVPLAN, 1985. Tradução de: Elizabeth Artmann. In: RIVERA, F. J. (Org.). **Planejamento e Programação em Saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 107-149.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, v.1 e v.2, 1998.

NOGUEIRA, V. M. R.; MIOTO, R. C. T. Sistematização, planejamento e avaliação das ações dos Assistentes Sociais no campo da saúde. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

STEPHANOU, L.; MULLER, L. H.; CARVALHO, I. C. M. **Guia para a elaboração de projetos sociais**. 2. ed. São Leopoldo, RS: Sinodal; Porto Alegre: Fundação Luterana de Diaconia, 2003. p. 43-89.

TEIXEIRA, J. B. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009. cap xx, p. 1-25.

TENÓRIO, F. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

# APRESENTAÇÃO DA PROFESSORA AUTORA

**Fernanda Nunes da Rosa Mangini** é professora adjunta do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Possui graduação, mestrado e doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo realizado parte de seu doutorado na Universidade de Sevilla na Espanha. Também possui mestrado em Educação. Atualmente, atua como tutora de núcleo do Serviço Social na área de concentração de saúde mental do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde da UFSM.

É líder do Grupo de Estudos em Serviço Social, Tecnologia e Sociedade (GETE-CSS), que nasceu em 2018 e possui três linhas de pesquisa: conhecimento, intervenção profissional e inovação; saberes, tecnologias sociais e democracia; saúde, tecnologias e serviço social. Dentro desse núcleo, atualmente, são desenvolvidos projetos de pesquisa e de extensão. No âmbito da pesquisa está sendo desenvolvido projeto “Classe social e tecnologias da informação e da comunicação: acesso, uso e apropriação da internet”. No campo da extensão, está sendo executado o “Programa de Acompanhamento aos estudantes e suas famílias em situação de vulnerabilidade social” e o projeto “Faz um bem!: plataforma de ações sociais solidárias”.

No ensino de graduação, atua como professora das disciplinas de saúde coletiva, saúde mental e gestão social, além da disciplina de planejamento social, com a qual existe vinculação profissional desde a inserção na UFSM em 2017. Portanto, a disciplina de planejamento social vem sendo ministrada por vários anos pela docente. No campo da produção de conhecimento, como resultado da atuação como docente, foi produzido em coautoria o artigo “Metodologias de planejamento e estudos prospectivos: contribuições para o Serviço Social, publicado na revista Sociedade em Debate.

A discussão do planejamento também pode ser articulada à temática da tecnologia, que é campo de investigação e de produção da docente, especialmente, expressa no livro de sua autoria “Serviço Social, conhecimento e tecnologia”, publicado pela editora CRV.