

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

GISSELE CARRARO

**AS PESQUISAS AVALIATIVAS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS:**  
um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS

Porto Alegre  
Janeiro de 2011

GISSELE CARRARO

**AS PESQUISAS AVALIATIVAS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS:**  
um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre  
Janeiro de 2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação ( CIP )

C313p	<p>Carraro, Gissele</p> <p>As pesquisas avaliativas de políticas sociais públicas: um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS / Gissele Carraro. – Porto Alegre, 2011.</p> <p>226 f. : il.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.</p> <p>Orientação: Dra. Jane Cruz Prates</p> <p>1. Serviço Social. 2. Políticas Públicas - Avaliação. 3. Sistema Único de Assistência Social. I. Prates, Jane Cruz, Carlos II. Título.</p> <p>CDD 361.981</p>
-------	--

Ficha Catalográfica elaborada por  
Sabrina Vicari  
CRB 10/1594

GISSELE CARRARO

**AS PESQUISAS AVALIATIVAS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS:**

um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS

Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do Título de: Mestre em Serviço Social.

E aprovada na sua versão final em 13 de janeiro de 2011 atendendo as normas da legislação vigentes da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA:**

Dra. Jane Cruz Prates (Orientadora)  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Dra. Mara de Oliveira  
Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Dra. Beatriz Gershenson Aginsky  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Dr. Carlos Nelson dos Reis – PUCRS  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

## DEDICATÓRIA



Painel Paulo Freire, pintado por Luiz Carlos Cappellano, em dezembro de 2008.

“A alegria não chega  
apenas no encontro  
do achado  
mas faz parte do  
processo da busca  
Ensinar e aprender  
não pode dar-se fora  
da procura  
fora da boniteza  
e da alegria  
gente miúda  
mas gente em  
processo de busca  
gente formando-se  
crescendo...  
é com gente que  
lido...  
não com coisa  
se porque lido com  
gente  
não devo negar a  
quem sonha  
o direito de sonhar  
(Paulo Freire).

É por ter me dado todas as possibilidades de sonhar e concretizar meu sonho de ser mestre que dedico a Mara de Oliveira essa dissertação.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final dessa trajetória, que não trilhei sozinha, quero retribuir o apoio, a solidariedade e a amizade de pessoas muito especiais que viveram comigo os desafios e os frutos desse processo, agradecendo de coração:

Aos meus queridos pais, Marisa e Adiles, pelo amor incondicional, pelas orações e incansáveis cuidados, sobretudo nos momentos mais difíceis.

Ao meu irmão Joel, e à minha vó Verônica, pelo afeto.

À minha família ampliada, do lar em que resido, pela amizade, incentivo e o compartilhamento de minhas angústias, alegrias, conhecimentos.

Ao meu especial amigo Luiz Antônio, companheiro de caminhada, pelo seu carinho e amizade, por compartilhar seus conhecimentos e esperanças e pelo estímulo intelectual.

À minha caríssima orientadora deste trabalho, Jane Cruz Prates, pelo privilégio de juntos realizarmos esse trabalho, compartilhando seu saber crítico, adensando reflexões que me proporcionaram um aprendizado ímpar.

Aos profissionais envolvidos no processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS, que abrilhantaram a pesquisa com seus depoimentos, agradeço a disponibilidade e o aceite.

Às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, pelas imprescindíveis contribuições que serviram de estímulo e fundamento para esse estudo.

Aos membros da banca de dissertação, por seu afeto, generosidade, dedicação, incentivo e preciosas críticas e sugestões, em todos os momentos que envolveram a elaboração deste trabalho.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisa em Demandas e Políticas Sociais, pela troca, paciência, pelas palavras de estímulo, tão fundamentais nesta trajetória.

Aos colegas do Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas pela convivência e trocas realizadas.

Às bolsistas de iniciação científica Jacqueline e Vanessa por nossas longas conversas, pelos desabafos e partilhas durante todo o processo de mestrado.

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo incentivo e apoio à pesquisa através da bolsa integral concedida, indispensável à criação das condições financeiras para a realização deste estudo.

Um agradecimento especial ao Padre Ângelo pela disponibilidade e dedicação na revisão desta dissertação, o que contribuiu para aprimorá-la.

Merece também uma menção especial, a Maria da Glória, amiga e colega de profissão, pela sua solidariedade e disponibilidade de traduzir o resumo desta dissertação.

Enfim, a todos que colaboraram de uma forma ou de outra com este trabalho.

## EPÍGRAFE

“A capacidade projetual do ser social se complexifica quando se trata da construção de projetos coletivos. Ao analisarmos a passagem de uma projeção individual para uma orientação teleológica da coletividade, temos a seguinte questão: o que leva os indivíduos a projetarem/agirem coletivamente? [...] A orientação teleológica coletiva é construída [...] para realizar objetivos concretos elaborados por segmentos da sociedade que concordam com determinados ideais, valores, princípios que conformam um dado projeto coletivo. Uma nova interrogação se impõe: o que leva esses indivíduos a saírem do âmbito da singularidade e se empenharem na constituição de uma dimensão humano-genérica, através de uma ação coletiva. Parto do pressuposto de que **a necessidade, a consciência e a vontade são elementos que contribuem para viabilizar a projeção/construção coletiva.** [...] A explicitação do processo de construção dos projetos coletivos é, portanto, polêmica e complexa. Isso porque é determinada por diversos fatores objetivos e subjetivos, destacando-se: a necessidade que gera a ação coletiva, a consciência que orienta a organização política e a vontade que mobiliza para a projeção/construção coletiva. É, portanto, a partir de múltiplas determinações que são gestados os diversos tipos de projetos coletivos” (RAMOS, 2002, p. 85-87, grifo nosso).



## RESUMO

O presente trabalho versa sobre a contribuição da pesquisa avaliativa para o aprimoramento do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social no município de Caxias do Sul (RS), no período de 2008 a 2010. O objetivo é explicitar os tipos e as características da pesquisa avaliativa, destacando a metodologia na avaliação de políticas sociais públicas e busca mediar essa teoria para avaliar uma realidade concreta. O método utilizado para a realização da pesquisa foi o materialismo histórico dialético. A metodologia pautou-se pela abordagem quanti-qualitativa. A pesquisa pode ser qualificada como avaliativa que, embora utilize a mesma instrumentalidade aportada pela ciência ao conjunto dos processos investigativos, tem algumas particularidades. Segundo o momento em que ocorreu – durante o processo de construção das orientações do trabalho com famílias no SUAS –, pode ser caracterizada como do tipo *expost*. E, conforme a natureza, papel ou função constitui-se como formativa, na medida em que busca subsidiar decisões, compreender processos e mecanismos empregados, contribuir para o aperfeiçoamento das ações. As técnicas utilizadas foram: pesquisa bibliográfica e documental, história oral temática, observação participante, análise de conteúdo. Como instrumentos utilizaram-se roteiros de coleta grupal e individual. No que tange a amostragem optou-se pela não probabilista intencional, no intuito de saber a opinião dos sujeitos envolvidos na edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul – representantes do órgão formador, órgão gestor e de controle social da política de assistência social e da rede socioassistencial. A partir da avaliação do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias, as categorias de análise emergentes da pesquisa foram: orientações do trabalho com famílias, movimento decisório de constituição das orientações, sujeitos/instituições e interesses envolvidos na elaboração das orientações, fatos/acontecimentos que antecederam e determinaram a formulação das orientações, expectativas, resultados, atendidos pela proposta, elementos que compõem as orientações, interação e relações estabelecidas entre as representações envolvidas, opinião dos diferentes sujeitos em relação à proposta e às condições estruturais ofertadas pelo município. A pesquisa apontou a importância do processo participativo e coletivo instituído no município de Caxias do Sul para a construção das orientações para o trabalho com famílias e conseqüentemente para a qualificação técnico-política dos profissionais e a profissionalização da política de assistência social em Caxias do Sul. Também, demonstrou que os limites que devem ser enfrentados se relacionam à formação profissional e ao exercício profissional, aos sujeitos, às condições histórico-estruturais a própria sistematização no coletivo. Destacam-se aqui, os processos formativos (graduação e pós-graduação) que devem contemplar conteúdos que forneçam subsídios básicos sobre planejamento, diagnóstico, metodologias de análise e intervenção. Mas isso não basta se os sujeitos não se apropriarem desses processos e os medirem no cotidiano de seu trabalho em qualquer área, política social pública e se não dispuserem de condições de trabalho adequadas para tal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação de Políticas Públicas. Avaliação de Processo. Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Trabalho com Famílias.

## RESUMÉN

El presente trabajo discurre sobre la tematica: la contribución de la pesquisa evaluativa para el perfeccionamiento del proceso de construcción de las orientaciones para el trabajo con familias, a partir del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en el Departamento de Caxias do Sul (RS), en el período de 2008 a 2010. El objetivo es explicitar los tipos y las caracterizaciones de la pesquisa evaluativa, resaltando la metodología en la evaluación de políticas sociales publicas, y mediar esa teoria para evaluar una realidad concreta. El metodo utilizado para la realización desta pesquisa fue el materialismo historico dialetico. La metodología se basó en el enfoque cuantitativo y cualitativo. La pesquisa puede ser cualificada como evaluativa. Aunque utilice de la misma instrumentalidad aportada por la ciencia al conjunto de los procesos investigativos, presenta algunas particularidades. Considerando el momento en que ha sido executada – durante el proceso de construcción de las orientaciones del trabajo con familias en el SUAS –, puede caracterizarse como de tipo *expost*. Segun su naturaleza, su papel o función constituyese como formativa, puesto que busca subsidiar decisiones, comprender los procesos y los mecanismos empleados, y contribuir para el perfeccionamiento de las acciones. Las técnicas utilizadas fueron: pesquisa bibliografica y documental, historia oral tematica, observación participativa y análisis de contenido. Con respecto a los instrumentos, se hizo uso de un cuestionario de coleta de datos, grupal e individual. En lo que se refiere a la muestra, fue elegida la de tipo no-probabilística intencional, con el fin de conocer la opinión de los sujetos involucrados en el proceso de elaboración de las orientaciones para el trabajo con familias a partir del SUAS en el Departamento de Caxias do Sul, siendo ellos: representantes del organismo formador, del organismo gestor y de control social de la política de asistencia social, y de la red socioasistencial. Partiendo de la evaluación realizada respecto al proceso de construcción de las orientaciones para el trabajo con familias, surgieron las siguientes categorías de análisis: orientaciones del trabajo con familias; movimiento decisorio de construcción de las orientaciones; sujetos/instituciones e intereses envueltos en la elaboración de las orientaciones; hechos/acontecimientos que antecedieron y determinaron la formulación de las orientaciones; expectativas; resultados; atendidos por la propuesta; elementos que componem las orientaciones; interacción y relaciones establecidas entre las representaciones envueltas y, opinión de los diferentes sujetos, en lo que se refiere a la propuesta y a las condiciones estructurales ofrecidas por el Departamento de Caxias do Sul. La pesquisa señaló la importancia del proceso participativo y coletivo instituido en el Departamento en cuestión, para la construcción de las orientaciones para el trabajo con familias y, por consiguiente, para la cualificación tecnico-política de los profesionales y la profesionalización de la política de asistencia social en el Departamento. Tambien se detectó que las limitaciones a ser superadas relacionanse a la formación y al ejercicio profesional, a los sujetos y a las condiciones historico-estructurales. Resaltanse aqui, la necesidad de que los procesos formativos (graduación y pos-graduación) contemplen contenidos que ofrezcan subsidios basicos sobre planeamiento, diagnostico y metodologías de analisis e intervención. Sinembargo, eso no será el suficiente caso los sujetos no se apropien de los procesos

formativos y no medien el conocimiento construido en el cotidiano de su trabajo, cuál sea el área de actuación y, somándose a eso, no dispongan de las condiciones de trabajo necesarias para su desarrollo.

**PALABRAS CLAVES:** Evaluación de Políticas Públicas. Evaluación de Proceso. Asistencia Social. Sistema Único de Asistencia Social. Trabajo con Familias.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese comparativa entre os termos avaliação, medição, estimação, seguimento, controle e programação

Quadro 2 – Síntese das complementaridades e das diferenças entre monitoramento e avaliação

Quadro 3 – Síntese tipologia de avaliação em função do momento

Quadro 4 – Síntese tipologia de avaliação conforme a natureza, o papel ou a função

Quadro 5 – Síntese tipologia de avaliação em função da procedência dos avaliadores ou de quem realiza a avaliação

Quadro 6 – Síntese Objeto/Conteúdo da Pesquisa Avaliativa

Quadro 7 – Técnicas utilizadas para a pesquisa avaliativa

Quadro 8 – Planejamento para o delineamento das dimensões, indicadores da pesquisa avaliativa e fontes de verificação

Quadro 9 – Concepções sobre família justificadoras da primazia da atenção às famílias no SUAS

Quadro 10 – Relato da participação da pesquisadora nas oficinas de trabalho com os CRAS/CREAS

Quadro 11 – Meios de trabalho empregados.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Eixos Metodológicos para o Trabalho com Famílias

## LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FAS – Fundação de Assistência Social

FCBIA – Fundação Brasileira para a Infância e a Adolescência

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LA – Liberdade Assistida

LBA – Legião Brasileira de Assistência Social

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NEPP – Núcleo de Estudos de Política Públicas

NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-SUAS/RS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OF – Organizações Filantrópicas

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PL SUAS – Projeto de Lei do Sistema Único de Assistência Social

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPA – Plano Plurianual

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RS – Rio Grande do Sul

SNIU – Sistema Nacional de Indicadores Urbanos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UCS – Universidade de Caxias do Sul

UNICAMP – Universidade de Campinas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 PESQUISA AVALIATIVA: REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA SUA APLICAÇÃO EM POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS</b> .....	26
2.1 CONCEITOS AGREGADOS À AVALIAÇÃO .....	27
2.2 DEFINIÇÕES, FUNÇÕES E DIFERENÇAS/COMPLEMENTARIEDADES ENTRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO .....	36
2.3 PARTICULARIZANDO AS TIPOLOGIAS DE ESTUDOS AVALIATIVOS .....	39
2.4 OS ELEMENTOS BÁSICOS DEFINIDORES DE UMA PESQUISA AVALIATIVA: objeto, objetivos, razões e sujeitos sociais implicados.....	51
2.5 DELINEANDO A TRILHA METODOLÓGICA DO CICLO INVESTIGATIVO NA PESQUISA SOCIAL AVALIATIVA.....	65
2.6 OS INDICADORES DE UMA PESQUISA AVALIATIVA .....	77
<b>3 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A MATERIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	92
3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	94
3.2 A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: possibilidades concretas de re-significação da política e novos requisitos ao seu processo de gestão .....	106
<b>3.2.1 Gestão da Política de Assistência Social na ótica do SUAS: desenho e lógica de estruturação no âmbito municipal</b> .....	112
<b>3.2.2 A primazia da atenção às famílias no SUAS</b> .....	126
<b>3.2.3 A Política Nacional de Assistência Social (2004) e as Concepções de Famílias</b> .....	135
<b>3.2.4 A atenção às famílias no âmbito da política de assistência social e o desafio da construção de metodologias para o trabalho com famílias</b> ..	142



<b>4 ESTUDO DE CASO: A EDIFICAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS EM CAXIAS DO SUL.....</b>	<b>155</b>
4.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS E OS SUJEITOS ENVOLVIDOS .....	156
4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS.....	191
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>200</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>207</b>
APÊNDICE A – ROTEIRO DE TRABALHO PARA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE .....	221
APÊNDICE B – ROTEIRO DE TRABALHO PARA HISTÓRIA ORAL.....	222
APÊNDICE C – CARTA DE AUTORIZAÇÃO DO COORDENADOR DO SERVIÇO.....	224
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO PARA HISTÓRIA ORAL.....	225
APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO PARA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE.....	226

## 1 INTRODUÇÃO

A perspectiva de empreender uma avaliação sobre o processo de construção das orientações, em seu aspecto metodológico, para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Caxias do Sul, advém da descoberta da potencialidade que a pesquisa avaliativa tem para a gestão de políticas sociais públicas, da inquietação profissional e pessoal da autora, enquanto sujeito partícipe da edificação deste projeto em curso vinculado à política de assistência social, bem como do compromisso assumido quando da escolha do tema de dar visibilidade a essa experiência concreta.

A decisão pela escolha do tema desta dissertação foi difícil em vista da importância tanto da pesquisa avaliativa, particularmente no campo social, quanto da metodologia do trabalho com famílias no contexto do Sistema Único de Assistência Social, que podem ser consideradas como duas grandes demandas para a área social no tempo presente. É preciso reconhecer que há importantes sistematizações referentes à pesquisa avaliativa como no caso das produções de Silva e Silva (2001 e 2008) e relativo às metodologias de trabalho com famílias as publicações do Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que explicitam experiências concretas sistematizadas em produção organizadas por Wanderley e Oliveira Orgs. (2004), contudo, ainda são poucas as produções de conhecimento sobre esses temas tão complexos e de tanta relevância para a Sociedade e para o Serviço Social.

No que tange à pesquisa avaliativa, apesar de ter sido incorporada ao cotidiano da administração pública e dos centros de pesquisa e universidades ainda é uma modalidade de pesquisa social aplicada em desenvolvimento, que vem sendo constituída a partir do conhecimento e do diálogo entre as diferentes áreas do saber (educação, serviço social, psicologia, saúde pública, sociologia, ciência política, antropologia, economia, dentre outras). Sua aplicação no âmbito da gestão das políticas sociais públicas com métodos e técnicas científicas é relativamente recente, em vista da ausência de uma cultura de avaliação na administração pública brasileira, da frágil apropriação de procedimentos de pesquisa para a investigação, da tendência histórica de privilegiar nas investigações desta natureza o aspecto

quantitativo em detrimento do qualitativo com ênfase nos resultados, sem observação do processo, da não publicização dos resultados e recomendações das pesquisas avaliativas, o que faz com que percam substância política.

Porém, os processos de avaliação são elementos fundamentais que precisam compor a totalidade do Serviço Social, haja vista a crescente demanda por esses processos nas políticas sociais públicas.

No que concerne à metodologia do trabalho com famílias nas políticas sociais públicas tem-se ampliado cada vez mais a necessidade de sistematização sobre como intervir junto às famílias, seja pelos gestores, seja pelos operadores das políticas e agregando a isso a complexidade que envolve o tema e os aspectos vinculados à história e ao desenvolvimento das profissões que atuam junto às famílias. Por outro lado, constata-se, empiricamente, que não há consenso quanto ao tipo de trabalho a ser desenvolvido. Alguns consideram relevante a existência de orientações, reuniões, visitas domiciliares, grupos, dentre as estratégias de abordagem. Destaca-se também, a apropriação de diferentes referenciais teórico-metodológicos (teoria sistêmica, fenomenologia, marxismo) nem sempre claros aos operadores que realizam a intervenção. Somado a isso, os processos interventivos, alguns restringem as propostas à ótica do atendimento direto.

Dadas todas essas formas diferenciadas de conduzir o processo, não há dúvidas quanto à necessidade de se aprofundar o debate sobre pesquisa avaliativa e metodologia de trabalho com famílias.

Portanto, ambas as temáticas têm relevância social e acadêmica, pois integram o marco legal das políticas sociais públicas (saúde, assistência social, educação, previdência social, habitação, dentre outras) e constituem-se em objetos de estudos e pesquisas das instituições de ensino que congregam diferentes áreas do conhecimento, dentre as quais inclui-se o Serviço Social.

O tema em que se inscreve a dissertação é a pesquisa avaliativa e as orientações para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social. Delimitou-se o objeto de estudo a: i) política social pública de assistência social, particularmente focando a uma proposta teórico-metodológica de atenção às famílias; ii) determinado espaço geográfico, o município de Caxias do Sul (RS); iii) um intervalo de tempo, o período de construção dessa proposição, ou seja, de 2008-

2010. Desse modo, tem-se como delimitação do tema: a contribuição da pesquisa avaliativa para o aprimoramento do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social em Caxias do Sul.

Destarte, neste trabalho busca-se explicitar os tipos e as características da pesquisa avaliativa destacando a metodologia na avaliação de políticas sociais públicas e opta-se por mediar essa teoria para avaliar uma realidade concreta, a construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS partindo do estudo de caso<sup>1</sup> do município de Caxias do Sul no período de 2008-2010.

Elegeu-se esta unidade territorial por dois motivos. Um, pelo fato de o município de Caxias do Sul<sup>2</sup> (RS) estar, desde aquele momento, buscando adequar-se aos princípios e diretrizes preconizadas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), com o objetivo de efetivar uma política, na esfera municipal, que alcance e atenda as demandas dos usuários a quem se destina, famílias e indivíduos “[...] signatário [s] de várias expressões da questão social [...]” (COUTO, 2009, p. 208). Ou seja, concretizar no âmbito local a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, a partir da construção de uma metodologia para o trabalho com famílias no SUAS que incorpore a proteção social básica e especial (média e alta complexidade).

Outro fator preponderante nesta escolha foi a pesquisadora ter acompanhado e participado em determinado momento da constituição dessa metodologia de trabalho com famílias, quando se pode vivenciar e evidenciar os esforços do órgão gestor municipal da assistência social, do órgão de controle social e do órgão formador na busca pela organização das estruturas necessárias de deliberação, execução, financiamento e acompanhamento para o processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias. A participação da autora ocorreu em dois

---

<sup>1</sup> “O estudo de caso volta-se à realidade objetiva, investigando e interpretando os fatos sociais que dão contorno e conteúdo a essa realidade. [...] o estudo de caso propõe a exploração e o aprofundamento dos dados, para a transcendência da realidade investigada, ao submetê-los a referências analíticas mais complexas (Florestan Fernandes, 1963). O estudo de caso é usado quando se deseja analisar situações concretas, nas suas particularidades” (DINIZ, 1999, p. 45-46).

<sup>2</sup> Caxias do Sul localiza-se na encosta superior do Nordeste do Rio Grande do Sul, possui uma população de aproximadamente 410.166 mil pessoas conforme estimativa da População 2009 do IBGE, em vista do número de habitantes caracteriza-se como de grande porte. No que se refere à política de assistência social, o município encontra-se habilitado em nível de gestão plena, tendo a gestão total das ações de Assistência Social.

momentos distintos: a) enquanto estagiária nas atividades de extensão (cursos e assessoria ao órgão gestor municipal da assistência social) desenvolvidas pela Universidade de Caxias do Sul e na sistematização do projeto piloto para a testagem de uma metodologia de trabalho com famílias; b) enquanto profissional assistente social, prestando assessoria técnica no processo de testagem da proposta teórico-metodológica de atendimento familiar junto às entidades da rede socioassistencial habilitadas pelo gestor com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social em 2008.

Dito isso, cabe reconhecer que a experiência vivenciada pela autora – na formação e no exercício profissional –, no papel de sujeito histórico partícipe dessa construção e ao mesmo tempo no processo avaliativo, teve aspectos facilitadores e aspectos dificultadores. Se o fato da pesquisadora ter maior conhecimento da realidade objeto da avaliação, em vista de sua participação na elaboração das orientações para o trabalho com famílias no SUAS facilitou a coleta de dados relevantes para o que está se propondo a analisar, por outro lado, partilhar diretamente desse processo dificultou a análise dos dados coletados porque o ato de avaliar um trabalho no qual o pesquisador avaliador é sujeito não é uma tarefa fácil, não é uma atividade neutra, envolve um julgamento valorativo, é um ato político que requer um posicionamento claro, autocrítica e uma análise crítica orientada pelo método. Logo, este foi mais um desafio a ser enfrentado.

Assim, espera-se que a sistematização possa ser replicada para outras políticas sociais públicas. Vale dizer que não se está criando uma nova metodologia, mas sistematizando para contribuir com o aperfeiçoamento das já existentes. Pois, apreende-se que a pesquisa avaliativa pode proporcionar maior transparência às ações (desde sua formulação até a execução), auxiliar a tomada de decisão, promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento, contribuir para o aperfeiçoamento da concepção e gestão das políticas sociais públicas, otimizar o uso dos recursos públicos e servir de instrumento para o controle social e “[...] ser utilizado por segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado, no sentido de conquista de direitos [...]” (SILVA E SILVA, 2008, p. 111).

Para além da relevância social e acadêmica da temática em que se inscreve a dissertação, destaca-se sua importância para a profissão. Historicamente, os (as)

assistentes sociais têm atuado junto às políticas sociais públicas nos processos de sua elaboração, gestão, monitoramento e avaliação, considerando que estes profissionais possuem e desenvolvem atribuições neste âmbito, conforme o disposto na Lei de Regulamentação da Profissão<sup>3</sup> nas:

- i. competências (art. 4º) do assistente social: elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais (inciso I); elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos (inciso II); planejar, executar e avaliar pesquisas subsidiadoras da análise da realidade social e de ações profissionais (inciso VII);
- ii. e, atribuições privativas (art. 5º) do assistente social: coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área (inciso I); planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social (inciso II); realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social (inciso IV); treinar, avaliar e supervisionar diretamente estagiários de Serviço Social (inciso VI); elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou seleções de Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes à área (inciso IX).

Diante do tema apresentado e das possíveis contribuições que podem ser oferecidas, delineou-se a questão central de pesquisa para a realização do estudo, a partir do seguinte problema de pesquisa: Como a pesquisa avaliativa contribui para aprimorar as orientações do trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul?

O objetivo geral desta investigação foi analisar o processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS, dando visibilidade à metodologia da pesquisa avaliativa e ao desocultamento dos múltiplos determinantes que configuram essa experiência concreta com vistas a contribuir com subsídios para a tomada de decisão, no que concerne a correções de rumos e o aprimoramento das estratégias empregadas, buscando promover a aprendizagem

---

<sup>3</sup> Lei Nº 8.662, de 7 de junho de 1993.

organizacional e a produção de conhecimento sobre pesquisa avaliativa na política social pública.

O objetivo geral foi desdobrado no estabelecimento dos seguintes objetivos operacionais:

- a) Sistematizar os tipos e características de pesquisa avaliativa destacando a metodologia na avaliação de políticas sociais públicas.
- b) Explicitar os elementos essenciais, definidores da organização e gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios, com ênfase na descentralização político-administrativa e na matricialidade sociofamiliar.
- c) Configurar o contexto histórico, estrutural e conjuntural, evidenciando os aspectos fundamentais e contraditórios que determinam o processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS.
- d) Explicitar os aspectos técnicos, metodológicos e de gestão que orientam a concepção e a execução do trabalho com famílias no SUAS, tendo em vista apreender sua lógica e estruturação, bem como a viabilidade da proposta que dá visibilidade ao processo de avaliação.
- e) Verificar como as orientações para o trabalho com famílias no SUAS em elaboração são vislumbradas pelos diferentes sujeitos envolvidos, buscando identificar nos pressupostos e nas expectativas destes demandas e formas de adesão e resistência.
- f) Apreender e caracterizar a interação e relações estabelecidas entre as representações<sup>4</sup> envolvidas, a partir de suas funções/responsabilidades, evidenciando a premissa metodológica adotada, norteadora da construção das orientações do trabalho com famílias no SUAS.
- g) Dar visibilidade às condições estruturais ofertadas pelo município para a constituição das orientações do trabalho com famílias no SUAS, oferecendo aos sujeitos sociais envolvidos sugestões e recomendações

---

<sup>4</sup> O termo **representações** é utilizado nesta dissertação no sentido de quem os diversos sujeitos envolvidos no processo de construção das orientações representam, no caso, os órgãos formador, gestor e de controle social e o grupo das entidades da rede socioassistencial e dos trabalhadores dos CRAS e CREAS.

para corrigir ou reorientar o curso das ações com base no resultado do processo avaliativo.

- h) Identificar os aspectos que podem ser aprimorados na proposta para sua replicação ou qualificação na próxima etapa, a partir dos resultados da pesquisa avaliativa realizada.

Para dar conta dos objetivos propostos delineou-se o tipo de pesquisa a ser realizada, considerando a finalidade e os procedimentos metodológicos. A pesquisa pode ser qualificada como avaliativa que, embora utilize a mesma instrumentalidade aportada pela ciência ao conjunto dos processos investigativos, tem algumas particularidades. Segundo o momento em que ocorreu, durante o processo de construção das orientações do trabalho com famílias no SUAS, pode ser caracterizada como do tipo *expost*. E, conforme a natureza, papel ou função constitui-se como formativa, na medida em que busca subsidiar decisões, compreender processos e mecanismos empregados, contribuir para o aperfeiçoamento das ações.

Também, pode ser caracterizada como pesquisa em campo, visto que esta modalidade possibilitou uma aproximação maior com o objeto de estudo investigado e contribuiu para a construção de conhecimentos a partir da realidade presente no campo.

O método utilizado para a realização da pesquisa foi o materialismo histórico e dialético, tendo em vista que este se propõe buscar durante todo processo de investigação “[...] o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade” (PRATES, 2010, p. 05).

Para a realização desta pesquisa o rol de técnicas e instrumentos utilizados contemplou a pesquisa bibliográfica e documental, história oral temática, observação participante, análise de conteúdo, roteiros<sup>5</sup> de coleta grupal e individual.

A seleção de sujeitos que pudessem oferecer dados significativos para o estudo efetivou-se mediante a amostragem não probabilista intencional, no intuito de

---

<sup>5</sup> Os roteiros para a coleta grupal (observação participante) e a coleta individual (história oral temática) encontram-se anexados à dissertação, respectivamente como Anexo A e Anexo B.



saber a opinião (ação, intenção, pressupostos, expectativas, formas de adesão e resistência, dentre outros) de determinados sujeitos, envolvidos na construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul. Ao compor intencionalmente o grupo de sujeitos com os quais se realizou a pesquisa, considerou-se o seguinte pressuposto: o significado que esses têm em função do que se buscava com a pesquisa e não o número de pessoas que prestariam as informações (MARTINELLI, 1999). Além disso, por ser um processo que abarca um movimento de sujeitos que entram, saem ou permanecem, levou-se em conta o aspecto temporal, ou seja, os sujeitos que estão desde o momento inicial (2008) até o momento temporal atual (2010).

Nessa ótica, os sujeitos sociais pesquisados compreenderam aqueles que compõem os comitês de trabalho envolvidos na edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS, quais sejam:

- a) o grupo de trabalhadores da área de assistência social lotados nos CRAS/CREAS de Caxias do Sul (24 pessoas), os trabalhadores da Equipe de Apoio à Gestão da Fundação de Assistência Social (4 pessoas) e com uma professora e uma estagiária) da instituição de ensino (UCS), além da pesquisadora na participação em oficinas de trabalho a partir do emprego da técnica da observação participante. A duração da oficina foi de aproximadamente 1 hora e 30 minutos.
  - b) os representantes: a) do grupo das entidades executoras (prestadoras de serviços) que iniciaram a testagem, em 2008, da proposta teórico-metodológica de atendimento familiar, sendo um profissional assistente social e um membro da diretoria da instituição; b) do grupo técnico de trabalho, sendo: um membro da equipe de apoio à gestão, um profissional psicólogo do Centro de Referência de Assistência Social, um profissional assistente social do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – do órgão gestor municipal da assistência social; uma professora (assistente social), do Curso de Serviço Social e uma aluna de estágio não-obrigatório de Serviço Social – da Universidade de Caxias do Sul; um membro (assistente social) do Conselho Municipal de Assistência Social.
- Com estes sujeitos se efetivou a técnica da história oral temática.

Relativamente aos cuidados éticos, primeiro se buscou, através de uma carta<sup>6</sup> de conhecimento do conteúdo do projeto junto aos chefes de serviço, a autorização para a condução da pesquisa. Num segundo momento, se realizou uma sensibilização junto aos sujeitos da pesquisa sobre a justificativa, os procedimentos, os benefícios e as garantias éticas do estudo a ser realizado mediante Termo de Consentimento Informado, Livre e Esclarecido<sup>7</sup>, assinado pelos sujeitos sociais pesquisados, pela pesquisadora (mestranda) e orientadora da pesquisa. Por último, o retorno social da dissertação, por meio de sua disponibilização em formato eletrônico e impresso pela Biblioteca Central da PUCRS à comunidade em geral e o caminho de volta, o retorno aos entrevistados através da exposição de uma síntese sobre os principais resultados da pesquisa.

Para a pesquisa documental se consultaram os documentos produzidos pelos sujeitos envolvidos na formulação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul, a saber: Relatório técnico final: desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF Caxias do Sul, em 2008; Plano de Ação, 2009; Relatório técnico final, 2009; Atas; artigos.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, incluindo a introdução ao tema e as considerações finais.

O capítulo 2 aborda os conceitos agregados à avaliação, as concepções, funções e diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação, as tipologias de estudos de avaliação, o objeto e objetivos da avaliação, as razões para avaliar políticas e programas vinculados às políticas sociais, os princípios e diretrizes necessárias ao processo avaliativo, a trilha metodológica do ciclo investigativo na pesquisa social avaliativa, os sujeitos sociais da pesquisa avaliativa e os indicadores de avaliação, constituindo, desse modo, o referencial teórico-metodológico da pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais.

O capítulo 3 trata da materialização do processo de organização e gestão da política social pública de assistência social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), buscando resgatar brevemente o movimento histórico de constituição da assistência social como política pública integrante do tripé da

---

<sup>6</sup> Em anexo C.

<sup>7</sup> Em anexo D e E.

seguridade social, explicitando avanços, limites e possibilidades para sua concretização enquanto direito social. Além disso, traz as modificações centrais referentes à forma de organização e da gestão da política pública de assistência social com o SUAS nos municípios, com destaque para a descentralização político-administrativa e a primazia da atenção às famílias.

O capítulo 4 traz os resultados alcançados com o estudo realizado, abordando a edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS no município de Caxias do Sul nos elementos: antecedentes históricos, atribuições e responsabilidades dos comitês de trabalho envolvidos na construção das orientações, aspectos técnicos, metodológicos e de gestão que orientam a concepção e a execução do trabalho com famílias e a particularidade da relação entre os participantes envolvidos no processo social em curso no município.

No capítulo 5, as Considerações Finais, se retoma a importância das pesquisas avaliativas no processo de formulação e execução de políticas e programas sociais e se fazem indicações aos responsáveis pela construção das orientações das demandas identificadas, sugestões e recomendações para reorientar a tomada de decisões.

Por último, apresentam-se como apêndices os instrumentos de coleta de dados utilizados, a carta de autorização do coordenador do serviço e o termo de consentimento informado, livre e esclarecido para história oral e observação participante.

## **2 PESQUISA AVALIATIVA: REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA SUA APLICAÇÃO EM POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS**

As políticas sociais públicas (educação, saúde, assistência social, habitação, trabalho, previdência social, entre outras) são operacionalizadas através de serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como pressuposto a integração das ações, destinadas a assegurar os direitos sociais. Têm como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da população na formulação e no controle das ações e a primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas sociais públicas em cada esfera de governo.

A avaliação de políticas e programas sociais configura-se como um instrumento essencial de democratização das políticas sociais públicas. Isso significa que “[...] a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo” (ARRETCHE, 1998, p. 37).

Portanto, a forma como a avaliação é concebida teoricamente e operacionalizada pode variar de acordo com a perspectiva teórica assumida, “[...] que determina o modo de perceber e explicar as coisas e o mundo da pessoa que avalia” (BAPTISTA, 2003, p. 113). Por isso, há a necessidade de se eleger a perspectiva teórica pela qual a avaliação deverá se pautar – neste estudo, opta-se pela dialética crítica –, visto que a mesma envolve aspectos de caráter epistemológico, político, ético, estando sempre de acordo com determinada visão de mundo.

O presente capítulo discorre sobre: i) os diferentes conceitos agregados à avaliação; ii) as definições, funções e diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação; iii) as tipologias de estudos de avaliação; iv) o objeto e os objetivos da avaliação, as razões para avaliar programas vinculados às políticas sociais públicas e os sujeitos sociais da pesquisa avaliativa; v) a trilha metodológica do ciclo investigativo na pesquisa social avaliativa e os princípios e as diretrizes necessárias ao processo avaliativo; viii) e, por fim, os indicadores de avaliação.

## 2.1 CONCEITOS AGREGADOS À AVALIAÇÃO

A partir do resgate bibliográfico dos autores que de alguma maneira têm problematizado sobre a avaliação nota-se que a literatura que mais tem tratado a respeito é a área da educação, com ênfase na

[...] aprendizagem do aluno. Entre esta literatura, uma grande parte trata das técnicas de avaliação. Ora, o processo de **avaliação não diz respeito apenas ao ensino e nem pode ser reduzido apenas a técnicas**. Fazendo parte da permanente reflexão sobre a atividade humana, **a avaliação constitui-se num processo intencional, auxiliado por diversas ciências**, e que **se aplica a qualquer prática**. Podemos falar na avaliação das diversas atividades profissionais, bem como de uma empresa, de um programa, de uma política (GADOTTI in DEMO, 1987, p. 7, grifo nosso).

Isso significa que a avaliação não está restrita apenas ao campo da educação, mas que a mesma está presente nas diferentes áreas do conhecimento (Administração, Economia, Antropologia, Ciência Política, Serviço Social, Psicologia, Sociologia, dentre outras), portanto, nas diferentes modalidades de intervenção social e/ou nos diferentes componentes de uma política ou programa social (tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução).

E, ao referir que a avaliação não pode ser reduzida apenas a técnicas, parte-se da premissa de que toda e qualquer ação pressupõe responder às questões: como, com quê, onde, quando. O “como” se refere ao método; o “com quê” diz respeito às técnicas e aos instrumentos; o “onde” trata do espaço geográfico/institucional; o “quando” implica na definição de escala de tempo/espaço na análise.

Ademais, há que considerar o conceito, mesmo que geral, do termo avaliar. O termo avaliar vem do latim “a + valere” e significa: “**1** estabelecer valor ou preço de”; “**2** determinar a quantidade de; contar”; “**3** pensar ou determinar a qualidade, a intensidade etc. de” (HOUAISS, 2004, p. 79). Ou seja, atribuir um juízo de valor sobre determinado objeto ou conteúdo em estudo, com vistas a mensurar (“medir”) a quantidade e a qualidade do mesmo.

[...] Assim, pois – e sempre como uma primeira aproximação – podemos dizer que avaliar é uma forma de estimar, apreciar, calcular. Em sentido lato, a palavra avaliação se refere ao termo valor e supõe um juízo sobre algo. Em outras palavras, a avaliação é um processo que consiste em emitir um juízo de valor. Trata-se, pois, de um juízo que envolve uma avaliação ou estimação de ‘algo’ (objeto, situação ou processo), de acordo com determinados critérios de valor com que se emite o juízo (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 17-18).

Ainda, em sentido geral, a avaliação está presente na vida cotidiana das pessoas, que: i) ao detectar em uma determinada situação o (s) problema (s) que os afetam, os indivíduos refletem sobre o (s) mesmo (s) e definem estratégias para o enfrentamento da situação social a ser modificada; ii) ao tomar decisões e levá-las a cabo (ou realizar as ações planejadas) os indivíduos refletem sobre os objetivos atingidos ou não, buscando identificar os acertos e equívocos que incorreram ao agir de tal modo, buscando adequar seu comportamento pessoal. Nessa ótica,

Avaliar é uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana; é, assim, um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações dos indivíduos ou grupos. É uma forma de olhar o passado e o presente com vistas ao futuro. Faz parte dos instrumentos de sobrevivência de qualquer indivíduo ou grupo, resultado de uma necessidade natural ou instintiva de sobreviver, evitando riscos e buscando prazer e realizações (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2003, p. 14).

Trata-se, portanto, de “[...] avaliações que costumam ter colocação subjetiva e que são realizadas, na maioria dos casos, com informação insuficiente e mediante uma reflexão assistemática” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 72), ou seja, avaliações informais, sem o estabelecimento do tipo de avaliação, do método, dos procedimentos (instrumentos e técnicas) a serem utilizados e sem a adoção de indicadores.

Por outro lado, é comum certa confusão em conceituar avaliação como sendo medição, estimação, seguimento, controle e programação. Isso evidencia a necessidade de se distinguirem as diferenças entre os termos citados, conforme Quadro 1 que segue.

DIFERENÇA ENTRE OS TERMOS (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 19-22)	
Medição	Avaliação
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolve um ato ou processo de determinar a extensão e/ou quantificação de alguma coisa;</li> <li>- Possibilita a obtenção de certo tipo de informação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abarca um 'ato ou processo de determinar o valor de determinada coisa;</li> <li>- Supõe valorar a informação obtida, com vistas a emitir um juízo sobre o objeto avaliado.</li> <li>- Tem por finalidade maior objetividade e precisão possíveis;</li> <li>- É sistemática e pressupõe a aplicação de conhecimentos/regras científicas.</li> <li>- Busca julgar o que foi conquistado e seu nível de obtenção, assim como os resultados obtidos a partir de um determinado programa.</li> <li>- Envolve uma ponderação ou julgamento acerca de algo ou dos resultados obtidos;</li> <li>- Pressupõe julgar por que ocorre de um modo e não de outro.</li> <li>- Busca verificar e julgar essa racionalidade, mensurando a consecução dos objetivos e metas planejadas e a capacidade de alcançá-los.</li> </ul>
<p><b>Estimação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implica atribuir apreço e valor a uma coisa, frequentemente, carregado de subjetividade;</li> <li>- Pressupõe um julgamento, com critérios difusos, subjetivos e/ou não se baseiam em procedimentos rigorosos.</li> </ul>	
<p><b>Seguimento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetiva avaliar conquistas e atingir as metas de um programa;</li> <li>- Permite registrar, compilar, medir, processar e analisar informações que revelam o curso ou desenvolvimento de uma atividade programada.</li> </ul>	
<p><b>Controle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implica numa verificação de algo, ou o que acontece, ou de resultados.</li> </ul>	
<p><b>Programação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pressupõe organização e racionalidade na ação, com o intuito de alcançar determinadas metas e objetivos.</li> </ul>	

Quadro 1 – Síntese comparativa entre os termos avaliação, medição, estimação, seguimento, controle e programação.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994).

Nota: sistematizado pela autora

Partindo da distinção efetuada entre os termos citados no Quadro 1, pode-se dizer que a avaliação se constitui numa

*[...] forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa [social] (tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas [nas diferentes modalidades de intervenção social] que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32, complementações entre colchetes nossa).*

Trata-se, portanto, de avaliação formal, pois estabelece o tipo de avaliação a ser realizada, o método, os procedimentos (instrumentos e técnicas) a serem utilizados e a utilização de indicadores.

Para melhor compreender essa questão, busca-se caracterizar os elementos que compõem a avaliação definida a partir de AGUILAR; ANDER-EGG (1994).

- i. **Pesquisa social aplicada:** se caracteriza enquanto tal pela aplicabilidade de método científico “[...] ao conhecimento de um aspecto da realidade [social pesquisada]. Trata-se de aplicar o método científico para valorar a aplicação de estratégias cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação, a fim de alcançar determinados propósitos. Em outras palavras, não é um conhecer para agir (como a pesquisa aplicada), mas um conhecer para melhorar as formas de agir” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32, complementações entre colchetes nossa). Isso significa que a avaliação, enquanto uma forma de pesquisa social aplicada, visa a obter dados/informações úteis à melhoria da qualidade das tomadas de decisões relacionadas ao planejamento e à execução de políticas e programas sociais, gerando subsídios para que os envolvidos possam aperfeiçoar as ações sob sua responsabilidade.
- ii. **Sistemática, planejada e dirigida:** por utilizar “[...] procedimentos baseados nos requerimentos e exigências do método científico. Trata-se de estudar de maneira consciente, organizada e com uma intencionalidade expressa um aspecto da realidade. Este estudo [busca] [...] estabelecer uma estratégia dentro de um processo que tem uma clara direcionalidade e



para cuja consecução se estabelecem os cursos de ação mais racionais” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32). Convém ressaltar, aqui, a imprescindibilidade do planejamento para a pesquisa avaliativa, ou, o que autores como Silva e Silva (2008) têm chamado de plano da pesquisa de avaliação, que ao final tem como produto o projeto que orientará o estudo, neste caso o projeto de pesquisa de mestrado. O planejamento permite transformar a realidade numa direção escolhida; organizar a própria ação; implantar um processo de intervenção na realidade; agir de forma racional; dar clareza e precisão à própria ação; explicitar os fundamentos da ação; pôr em ação um conjunto de técnicas para operacionalizar a ação; realizar um conjunto orgânico de ações, a fim de aproximar uma realidade a um ideal (GANDIN, 1999).

- iii. **Destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável...** Trata-se de conhecer previamente o objeto ou conteúdo em estudo que se pretende avaliar. “Por isso o processo de avaliação implica e acarreta tarefas de identificação da informação (que serão avaliadas), de obtenção desta informação (mediante técnicas de pesquisa social) e de difusão da mesma aos atores sociais interessados ou aos responsáveis que solicitaram o estudo avaliativo” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32-33). Isso inclui coletar e sistematizar dados/informações a partir de requisitos de “confiabilidade” e “validade” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994), o que envolve, inclusive, a escolha de instrumentos analíticos adequados a pesquisa, pois, os resultados da avaliação devem ser objetivos, precisos e justificáveis.
- iv. **Dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo...** Se a avaliação consiste em emitir um juízo de valor sobre determinado objeto ou conteúdo em estudo, a partir de critérios objetivos “[...] e que este julgamento não pode ser arbitrário [...]” (SILVA E SILVA, 2008, p. 119), esta deve ser efetuada em dados/informações pertinentes. “A pertinência [...] provém de sua relevância, isto é, da relação que mantém com as decisões às quais a avaliação pretende servir. E de sua suficiência, isto é, a informação não deve ser excessiva (estudar fatos desnecessários ou pouco significativos), nem insuficiente (o que impediria) estabelecer um

juízo adequadamente fundamentado)” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 33). Nesse sentido, “se o problema que gera a pesquisa não pode ser respondido diretamente [...], isto significa que a realidade não pode ser apreendida diretamente, mas depende de um recorte dela que faça sentido. Esse recorte é garantido pelo procedimento que seleciona as informações necessárias para uma leitura pelo pesquisador (LUNA, 2000, p. 19), num “[...] movimento que articula a descrição, a interpretação, a compreensão e a explicação dos dados de realidade” (BAPTISTA, 2003, p. 64).

- v. **Sobre o mérito e o valor...** O valor de uma política ou programa social ou de um conjunto de atividades específicas (nas diferentes modalidades de intervenção social) depende do grau de necessidade de realização da ação, ou o que justifica a constituição de tal ação. Quanto maior a necessidade da ação, maior será seu valor. Referente ao mérito, este diz respeito ao saber fazer bem as ações planejadas, considerando os limites previstos ou não àquela execução, ou, à utilização adequada dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos. Além disso, “a determinação do mérito dimensiona ganhos, proveitos e avanços realizados. Os acertos e os erros têm sempre um valor positivo na avaliação, pois ambos podem ser utilizados para alimentar e retroalimentar a política, o programa ou o projeto em desenvolvimento” (BARREIRA, 2002, p. 18). Neste sentido, pode-se dizer que “[...] pode haver um programa meritório sem valor, ainda que toda atividade que tem um valor deva ser, também meritória. Com a avaliação de um programa pretende-se estabelecer e julgar tanto o mérito como o valor do mesmo” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 33).
- vi. **Dos diferentes componentes de uma política ou programa (tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução)...** Quanto ao momento da realização da avaliação consta em produções teóricas de autores como Cohen e Franco (1994), Aguilar; Ander-Egg (1994), Silva e Silva (2008) dentre outros que a avaliação pode ocorrer antes, durante e/ou depois da implementação de uma política e/ou um programa social. Isso significa que é incorreto afirmar que a avaliação só ocorre ao final da execução da ação,

pois “a avaliação está presente dialeticamente em todo processo de planejamento: quando se inicia a ação planejada, inicia-se concomitantemente sua avaliação [...]. Não é, portanto, o seu momento final, mas aquele em que o processo ascende a outro patamar, reconstruindo dinamicamente seu objeto, objetivos e procedimentos” (BAPTISTA, 2003, p. 113). Trata-se, portanto, de avaliação de processo e de avaliação de impactos. Esses dois modelos serão tratados de forma detalhada no item 2.3 PARTICULARIZANDO AS TIPOLOGIAS DE ESTUDOS AVALIATIVOS.

- vii. **De um conjunto de atividades específicas [nas diferentes modalidades de intervenção social] que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos.** Conforme o já mencionado anteriormente, a avaliação destina-se a apoiar um juízo sobre o mérito e o valor: a) dos diferentes componentes de uma política ou programa social; b) assim como, de um conjunto de atividades específicas, nas diferentes modalidades de intervenção social, que se realizam, foram realizadas ou se realizarão. Isso significa que toda e qualquer ação profissional deve ser avaliada, por que “a existência de um conjunto de atividades específicas que se organizam para conseguir um determinado fim são suficientes para a ação de avaliar” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 34). Podem-se citar como exemplos: ações de capacitação e de inserção produtiva, atividades socioeducativas com idosos, orientação/encaminhamento para a rede municipal de serviços de atenção às pessoas que fazem uso de substâncias psicoativas, articulação com outras políticas públicas e/ou órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, dentre outros. Vale salientar ainda que o “ato de avaliar não é somente o modo de julgar processos ou ações, mas traz a apreensão de que a avaliação é produção de conhecimento” (BARREIRA, 2002, p. 13), que pode e deve ser utilizado para: a) a melhoria da qualidade das decisões relacionadas ao planejamento e à execução da ação; b) a discussão e a análise dos resultados alcançados, dos aspectos facilitadores e dificultadores à realização de determinada (s) ação (ões) e

do alcance dos objetivos traçados no planejamento da ação; c) a construção de ações coletivas para o planejamento da intervenção.

- viii. **Comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas.** Trata-se da contribuição da pesquisa avaliativa para o conhecimento e para a sociedade. “Isto é, com o processo de avaliação se pretende prestar contas sobre a forma ou a maneira de levar a termo algo, e o grau em que essas ações produziram efeitos ou resultados concretos. Quando falamos de ‘grau’, estamos fazendo referência tanto à extensão, quantificação ou magnitude de um efeito ou consequência como à sua profundidade, quer se trate de uma ação, um recurso ou serviço, um resultado ou seja o que for” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 35). Neste sentido, a preocupação com o retorno e alcance social da pesquisa avaliativa não deve ser considerado mais um item formal e/ou burocrático definido pela literatura referente à pesquisa científica, mas sim ser inerente ao compromisso ético-político do pesquisador, visto que esse conhecimento produzido deve ter como intenção primordial retornar à realidade. Em outras palavras, “[...] o conhecimento construído [...] precisa ganhar força social e romper com os muros da academia [...]” (BOURGUIGNON, 2007, p. 52) para servir “[...] de base para a tomada de decisão racional sobre o desenvolvimento de programas ou ações, soluções de problemas e para a compreensão dos fatores determinantes de êxitos e fracassos” (SILVA E SILVA, 2008, p. 113).
- ix. **De forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação...** Reitera-se o afirmado anteriormente de que a realização de pesquisa avaliativa só tem sentido de ocorrer se for relevante socialmente e principalmente se tratar de um problema significativo e de interesse do pesquisador-avaliador e dos sujeitos pesquisados. Deve, pois, responder a um conjunto de perguntas cujas respostas mostrem-se novas e relevantes teórica e/ou socialmente. A importância da pesquisa avaliativa pode ser traduzida em quatro objetivos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 35-36): a) por permitir “[...] uma retroalimentação sobre o que se está fazendo e os erros que se cometem ou foram cometidos, a fim de poder ir sanando, melhorando ou evitando

passo a passo”; b) por servir “[...] para fornecer informação objetiva que possa fundamentar as decisões dos responsáveis por um programa ou projeto, fazendo com que diminuam as possibilidades de seu fracasso”; c) por “[...] melhorar as políticas e as intervenções sociais, tornando-as mais eficazes e eficientes, mais idôneas e pertinentes”. Trata-se de publicizar os resultados da pesquisa avaliativa, visto que a *devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos sujeitos envolvidos* é compromisso ético do pesquisador. Além disso, a publicidade e a fidedignidade das informações obtidas com a avaliação podem “[...] contribuir para o aprendizado organizacional. [E, no caso de políticas sociais públicas,] “os decisores públicos dependem dos dados da avaliação para implementar programas e aperfeiçoar a gestão das políticas governamentais” (CALMON, 1999, p. 22, complementações entre colchetes nossa).

- x. **Para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.** Os estudos de avaliação não podem ser considerados um fim em si mesmo, devem se constituir num instrumento que auxilie os sujeitos sociais envolvidos: a) a tomar decisões com maior qualidade; b) a compreender e explicar como e por que numa política, num programa ou em atividades específicas (nas diferentes modalidades de intervenção social) ocorrem distorções ou conforme o planejado; c) a superar os fatores que limitam e/ou impedem que os objetivos propostos sejam atingidos.

Diante do explicitado em cada elemento que caracteriza a avaliação vale reiterar que a avaliação juntamente com a elaboração e a execução compõem o tripé do planejamento. Nessa ótica, pode-se dizer que a avaliação é componente inerente do processo de gestão seja das diferentes modalidades de intervenção social, seja dos diferentes componentes de uma política e/ou programa social.

Todavia, há que se considerar que além da avaliação, o monitoramento também é parte do processo de gestão, pois “[...] a utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstos” (VAITSMAN, 2009, p. 158).

É preciso registrar também, que a avaliação e o monitoramento apesar de se constituírem em atividades distintas são complementares para a gestão de diferentes modalidades de intervenção social e/ou de políticas e programas sociais.

Em vista da comumente confusão entre avaliação e monitoramento, pretende-se no item que segue tratar sobre as definições, as funções e as diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação.

## 2.2 DEFINIÇÕES, FUNÇÕES E DIFERENÇAS/COMPLEMENTARIEDADES ENTRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O termo monitoramento vem do latim “monere” e significa em um conceito geral do termo: “**1** exercer controle ou vigilância constante sobre”; “**2** rastrear, medir e/ou analisar continuamente (dados científicos, biológicos, etc.)”; “**3** verificar a qualidade do som, imagens etc. de (um programa); “**4** atuar como monitor em” (HOUAISS, 2004, p. 503). Ou seja, monitorar

[...] é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e a manutenção do calendário de trabalho. Nesse sentido, o monitoramento, o seguimento ou acompanhamento é um **exame contínuo efetuado**, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, **para verificar como estão sendo executadas as atividades** (SILVA E SILVA, 2008, p. 147, grifo nosso).

Assim, o monitoramento é uma atividade sistemática e contínua, efetuada durante a execução de determinada atividade com a finalidade de produzir dados que possam subsidiar a análise dos envolvidos no processo de tomada de decisões concernentes ao planejamento das ações vinculadas à: a) gestão de diferentes modalidades de intervenção social e/ou de políticas e programas sociais; b) melhoria da função gerencial<sup>8</sup>; c) garantia da eficiência, eficácia e efetividade social das ações

---

<sup>8</sup> Desempenhada por gerentes e coordenadores de políticas ou programas sociais tem o papel “[...] fundamental para executar equilibradamente o planejado com flexibilidade e capacidade de interação, de modo a realizar adaptações e fazer avançar o programa sem perder de vista o

desenvolvidas; d) organização das informações sobre uma política ou um programa, constituindo-se em fonte de consulta. Dito de outro modo,

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

Assim, o monitoramento e a avaliação, apesar de se constituírem em ações diferentes, são interdependentes, visto que o monitoramento ocorre durante o período de execução dos serviços, programas, projetos e consiste em “[...] verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa ao desenvolvimento dos trabalhos conforme o planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna [...]” (SILVA E SILVA, 2008, p. 147).

Vale destacar que o monitoramento assim como a avaliação pressupõem a construção de indicadores quantitativos e qualitativos, no sentido de dimensionar e detalhar determinado aspecto (insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho) – objeto de monitoramento – de diferentes modalidades de intervenção social, políticas e programas sociais que se busca acompanhar.

Já, a avaliação pode ser efetivada antes, durante ou depois e busca julgar tanto o mérito quanto o valor dos diferentes componentes de uma política ou de um programa social – tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução – ou de um conjunto de atividades específicas – nas diferentes modalidades de intervenção social – que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de sistematizar dados e informações concernentes aos efeitos e resultados concretos gerados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

---

propósito do programa. Ao buscar fortalecer suas capacidades para a gestão, os responsáveis pela política estão criando condições para reduzir as incertezas e enfrentar as turbulências a que estão sujeitas as políticas públicas” (FILGUEIRAS, 2009, p. 36).

No quadro 2 que segue, podem ser observadas as principais diferenças e complementaridades entre monitoramento e avaliação a partir das seis categorizações – denominadas de dimensão – privilegiadas.

DIMENSÃO	MONITORAMENTO	AValiaÇÃO
<b>Momento de realização</b>	Durante	Antes, durante ou depois
<b>Frequência</b>	Regular, sistemática, contínua	Ocasional, circunstancial
<b>Conteúdo ou objeto</b>	Insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho	Processos, produtos e resultados
<b>Objetivos</b>	Melhorar a ação desenvolvida, adequando-a aos objetivos e metas previstas no planejamento.	Analisar a proposta de um programa ou projeto e de um conjunto de atividades nas diferentes modalidades de intervenção social, com vistas a contribuir com subsídios para a tomada de decisão.
<b>Sujeitos que realizam</b>	Pesquisadores, formuladores, executores, financiadores e população beneficiária	Pesquisadores, formuladores, executores, financiadores e população beneficiária
<b>Destinatários</b>	Formuladores, executores, financiadores e população beneficiária	Formuladores, executores, financiadores e população beneficiária

Quadro 2 – Síntese das complementaridades e das diferenças entre monitoramento e avaliação.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994).

Nota: sistematizado pela autora

Em síntese, verifica-se que o diferencial entre monitoramento e avaliação encontra-se relacionado com o momento de realização, a frequência em que se concretiza, os objetivos a que ambos se propõem atingir. No entanto, assemelha-se nos sujeitos que realizam e a quem se destina o monitoramento e a avaliação.

Por outro lado, constata-se a complementaridade entre monitoramento e avaliação, uma vez que a avaliação busca analisar a proposta, o curso de políticas e/ou programas sociais, considerando seus objetivos e se utilizando dos dados produzidos pelo monitoramento – durante o desenvolvimento das ações – e outras fontes de dados.

Para a consolidação das políticas sociais públicas é imprescindível a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação, como é no caso da política de assistência social que, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, vem constituindo uma série de instrumentos informacionais para monitorar e avaliar os serviços de assistência social prestados nas diferentes



regiões do país. Como são instrumentos estruturantes da gestão e são processos que ocorrem de forma articulada, uma vez que possibilitam aprimorar a qualidade dos processos de implementação do SUAS pelos três entes federados, verificar os resultados obtidos e subsidiar o planejamento, a programação e a tomada de decisões a partir de indicadores.

Guardadas as particularidades do monitoramento e da avaliação, no item que segue explicitam-se as principais classificações empregadas com relação às formas ou aos tipos de avaliações.

### 2.3 PARTICULARIZANDO AS TIPOLOGIAS DE ESTUDOS AVALIATIVOS

No tocante às tipologias de estudos de avaliação duas observações se fazem necessárias antes de avançar na discussão proposta sobre a temática. Em primeiro lugar, há que se identificar e ter clareza do que não é considerado avaliação do que é classificado como tal.

Em segundo lugar, é necessário reconhecer que a classificação constante na literatura que trata sobre a temática varia de acordo com os critérios adotados pelo (a) pesquisador (a).

Referente ao que não pode ser considerada avaliação, Stufflebeam; Shinkfield (1987 apud AGUILAR; ANDER-EGG, 1994) referem sobre dois tipos:

- i. **Pseudo-avaliações:** “são avaliações ‘dirigidas ou utilizadas sub-repticiamente para provocar um ponto de vista determinado, positivo ou negativo, sobre um objeto, independentemente da avaliação objetiva de seu valor ou mérito’. Neste caso, a informação é distorcida e falsificada e, na melhor das hipóteses, utilizada seletivamente” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 37). Quando se está avaliando ou realizando uma pesquisa avaliativa é necessário assegurar os critérios de cientificidade, ou seja, a (s):
  - a) *condução da pesquisa deve ser realizada de forma ética e com transparência.* Isso pressupõe que os sujeitos pesquisados sejam

informados, de forma geral e sintética, sobre os objetivos, os motivos, os procedimentos e o uso do conteúdo das informações dadas – assinado pelos pesquisados em termo de consentimento informado livre e esclarecido –. Além disso, os dados sistematizados deverão ser devolvidos/publicizados aos envolvidos na pesquisa, seja em forma de relatório, artigos, apresentação em seminários e similares, no sentido de garantir a transparência;

- b) *fontes e procedimentos para a coleta de informações devem ser fidedignos e os dados precisam garantir a confiabilidade.* As fontes de informações podem ser diversas, citam-se algumas: observação, história oral e história de vida, publicações avulsas (livros), publicações seriadas (revistas e jornais), teses e dissertações, documentos impressos ou eletrônicos resultantes de eventos (Congressos, Seminários, Encontros, Simpósios, dentre outros), documentos de acesso exclusivo em meio eletrônico (bases de dados, listas de discussão, site, arquivo em disco rígido, programas, mensagens eletrônicas entre outros), documentos oficiais, depoimentos, reuniões com usuários e/ou profissionais. No entanto, é preciso lembrar que as fontes e os procedimentos de coleta de dados “[...] pelas suas próprias características, apresentam uma série de vantagens, mas é limitado em vários aspectos” (LUNA, 2000, p. 59).
- c) *organização dos dados deve obedecer às regras básicas de sistematização,* de modo a revelar e comunicar adequada informação técnica sobre o que determina o valor ou mérito do conteúdo ou objeto a ser avaliado. Importa acentuar que a linguagem deve “[...] se caracterizar por uma exposição e argumentação baseada nos preceitos jurídico-legais e conhecimentos que a sociedade já produziu [e] ser objetiva, clara, portanto, ter coerência e coesão garantindo que o comunicado será compreendido” (OLIVEIRA, 2007, p. 9, complementações entre colchetes nossa);

d) *análise dos dados obtidos*: “a recolha do material, ainda que bem feita, não exime o [pesquisador] de ter que realizar uma análise exaustiva dos fatos, organizá-los e reorganizá-los, descrevê-los, fazer interpretações, destrinchar os discursos, os dados, os processos, os acontecimentos históricos” (BAPTISTA, 2003, p. 64). Isso possibilita ao pesquisador construir e reconstruir diferentes momentos de síntese, reexaminar seus objetivos, procedimentos, evidências e saberes. “Nesse processo, a reflexão vai caminhando, articulada com elementos que emergem do real, sem deixar nada de fora – o aqui, o agora, o antes, o daqui a pouco –, em um movimento que articula a descrição, a interpretação, a compreensão e a explicação dos dados de realidade” (BAPTISTA, 2003, p. 64). Para que esta articulação se dê, é necessário que a busca dos significados aos dados sistematizados se apoie em conhecimentos científicos. Trata-se de produzir um conhecimento que supere o conhecimento do senso comum, “[...] quebrando a visão manipuladora, instrumental e imediata da objetividade que se põe necessariamente nas relações sociais, de conta, simultaneamente, do real sensível e das contradições nele inerentes” (BAPTISTA, 2003, p. 47).

Acrescenta-se ainda que as pseudo-avaliações podem ser classificadas em (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1987 apud AGUILAR; ANDER-EGG, 1994): a) *avaliações encobertas*, conhecidas por avaliações politicamente controladas e tem por finalidade obter, manter ou incrementar influência, poder ou dinheiro. Em outras palavras, omitem dados aos sujeitos beneficiários e/ou interessados nos resultados dos estudos efetuados ou emitem parcialmente as informações coletadas, divulgando apenas o que lhes interessa, constituindo-se num exercício autoritário de poder; b) *estudos baseados nas relações públicas*, que têm como finalidade “[...] ‘criar uma imagem positiva de uma instituição, um programa, um sistema e similares’[...]” (p. 38), caracterizando-se como uma estratégia de marketing, podendo omitir os aspectos negativos ou críticos.

ii. **Quase-avaliações**: “trata-se de avaliações que nem sempre permitem formular um juízo valorativo, levando em conta que as questões de ‘valor’

costumam ser secundárias ou tangenciais [...]” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 39). Podem ocorrer de duas formas, contemplando estudos baseados em objetivos e na experimentação.

- a) *Estudos baseados em objetivos*, “[...] são eles uma forma de avaliar que se limita a ‘determinar se os objetivos foram alcançados e, de acordo com isto, concluir se houve ou não êxito no trabalho avaliado’. Entretanto, poder especificar até que ponto os objetivos propostos foram alcançados não permite emitir um juízo de valor sobre um programa, plano, atividade ou serviço” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 39). Exemplo disso: *Situação 1 – Programa Habitação para Todos do município X* que tem uma população de 10 mil habitantes e comporta 2.500 famílias. Destas 2.500 famílias, 500 famílias que residiam próximas a um rio perderam suas residências com uma enchente. O objetivo do programa é construir moradias para as pessoas atingidas pela enchente. *Estudo avaliativo do Programa Habitação para Todos do município X*, que tem como um de seus objetivos: verificar o percentual de atendimento à população usuária do programa. Resultado: todas as famílias foram beneficiadas com o programa, ou seja, foi alcançada a meta de 100%. Conforme pode ser observado, apesar de o objetivo ter sido cumprido isso não evidencia o valor do programa, pois não é considerada: sua condição de ocupação (se a moradia tem portas, janelas, banheiro, por exemplo); a compatibilidade entre o número de cômodos do imóvel e o número de pessoas; os serviços de saneamento disponíveis (como abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); acesso à iluminação elétrica, dentre outros.
- b) *Estudos baseados na experimentação* “[...] nem sempre incluem questões relacionadas com os juízos de valor. Sua limitação provém do método utilizado que, embora possa dar informação sobre relações causas, nem sempre permite a formulação de um juízo de valor, o que é um aspecto substancial da avaliação. [...] só considera os problemas que podem ser estudados com o método

experimental [...]” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 40). Esse tipo de estudo se apóia no paradigma positivista e “[...] pretende que os conhecimentos opinativos ou intuitivos e as afirmações genéricas sejam substituídos por conhecimentos rigorosamente articulados, submetidos ao controle de verificações empíricas e comprovadas por meio de técnicas precisas de controle” (CHIZZOTTI, 2006, p. 28). Quanto ao método utilizado por este tipo de pesquisa “[...] preconiza que a ciência é uma e que os fatos humanos e sociais não diferem dos fatos das ciências da natureza. Preconiza ainda que o mesmo modelo de pesquisa das ciências naturais deve servir para legitimar as afirmações científicas das ciências do homem” (CHIZZOTTI, 2006, p. 29).

Referente ao que pode ser considerado de avaliação, a literatura que trata da temática faz menção a vários tipos, definindo-os a partir de diferentes critérios como: i) o momento em que se avalia; ii) a natureza, o papel ou função da avaliação; iii) a procedência dos avaliadores; iv) os aspectos do programa que são objeto de avaliação ou o conteúdo da avaliação. Entende-se que esse último critério deve ser abordado junto aos objetivos da avaliação (item 2.4 Objeto e Objetivos da Pesquisa Avaliativa) em vista da interconexão que possuem um em relação ao outro.

Segundo o **momento em que se avalia**, os autores Aguilar; Ander-Egg (1994), Cohen; Franco (1993) e Barreira (2002 e 2002a) fazem a seguinte categorização, aqui condensada no Quadro 3 que segue.

AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DO MOMENTO		
Aguilar; Ander-Egg (1994)	Avaliação <b>antes</b> ou <b>ex-ante</b> : – inicial ou pré-decisão de empreender um programa ou projeto ou sua aprovação, ou sobre a conveniência ou não de levar a cabo.	Avaliação <b>durante</b> a execução ou avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante: – no andamento do programa ou projeto, observando distância entre a proposta inicial e o desenvolvimento da ação.	Avaliação <b>expost</b> : – na fase de conclusão de um ciclo planejado de um programa e/ou projeto.
Barreira (2002 e 2002a)	Avaliação <b>ex-ante</b> ou Avaliação de <b>diagnóstico</b> e da <b>proposta</b> : – na fase de formulação e definição do programa.	Avaliação de <b>monitoramento</b> e/ou <b>acompanhamento</b> <b>avaliativo</b> : – na fase de implementação e execução do programa.	Avaliação <b>post-factum</b> ou <b>final</b> : – na fase de encerramento de um ciclo planejado do programa.
Cohen; Franco (1993)	Avaliação <b>ex-ante</b> : – início da construção de um projeto	Avaliação <b>expost</b> : – na execução ou conclusão de um projeto	

Quadro 3 – Síntese Tipologia de Avaliação em Função do Momento

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002 e 2002a), Cohen; Franco (1993).

Nota: sistematizado pela autora

Para fins deste trabalho, opta-se pela categorização sistematizada por Aguilar; Ander-Egg (1994):

- i. **Avaliação antes** ou **ex ante**, conceituada no quadro 3, “consiste em avaliar o programa ou projeto em si mesmo, mediante a estimacão crítica de sua pertinência, viabilidade e eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar critérios racionais sobre a conveniência ou não de levar a cabo um programa ou projeto” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41). Nesse tipo de avaliao, basicamente, três aspectos são considerados:
  - a. *Pertinência do programa e/ou projeto com relao ao (s) problema (s)* (diagnosticado em determinada realidade), trata-se de analisar se as propostas concretas contemplam as prioridades identificadas no diagnóstico da realidade a ser transformada. Em outras palavras, se há coerência intrínseca entre o planejamento e a situao problema.
  - b. *Coerência e congruências internas*, constituem-se numa “[...] análise que atende fundamentalmente aos aspectos formais. Interessa basicamente avaliar a organicidade/unidade do projeto”

(AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41). Busca verificar a viabilidade e coerência das relações entre os elementos essenciais (caracterizadores) do projeto e/ou programa: o diagnóstico e proposições, os objetivos e metas, os meios/recursos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

- c. *Rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos propostos* (avaliação da eficiência e/ou econômica), “consiste em determinar o grau de rentabilidade econômica do programa ou serviço, comparando benefícios e custos, resultados e custos, ou utilidade e custos” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 115). Busca relacionar “[...] o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETCHE, 1998, p. 34), considerando critérios como: os recursos projetados (financeiros, materiais e humanos), os custos para que os benefícios, serviços, programas, projetos alcancem os destinatários; a capacidade de atender a demanda.

- ii. **Avaliação durante a execução ou avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante**, conceituada no quadro 3, tem por finalidade básica “[...] avaliar as mudanças situacionais, isto é, estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o programa ou prestando um serviço de acordo com a proposta inicial” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41-42). Esse tipo de avaliação possibilita que se realize um triplo movimento de análise, de (BARREIRA, 2002a, p. 19):

- a. apreender “[...] os sistemas e processos de implementação e execução do programa com indicadores qualitativos e quantitativos de eficiência, eficácia e efetividade”;
- b. efetuar “[...] a contextualização contínua do programa”;
- c. realizar “[...] modificações, quando necessárias, para a consecução dos resultados pretendidos”.

- iii. **Avaliação expost**, conceituada no quadro 3, que contempla um duplo aspecto – apesar das duas contemplarem a análise dos resultados (na

execução, no funcionamento e/ou nos efeitos de um programa e/ou projeto) –:

- a. *Avaliação do fim do projeto ou programa*, “[...] se refere ao período de assentamento, de estabilização” (BARREIRA, 2002, p. 45) ou período probatório. Neste caso, a avaliação indicará, mediante as condições e/ou modificações estabelecidas pelo programa e/ou projeto sua continuidade ou não;
- b. *Avaliação expost*, “[...] quando o programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento (meses ou até anos depois de finalizada a execução)” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 42). Comumente esse tipo de avaliação denomina-se *avaliação de impacto* ou *avaliação pós-decisão*, definida como “[...] uma estimativa de como, e até que ponto, a mudança ocorreu”. O que demanda compreender as perspectivas “[...] das várias partes interessadas numa intervenção de desenvolvimento, bem como do contexto social, econômico e político no qual ela acontece” (ROCHE, 2002, p. 36).

Conforme a **natureza**, o **papel** ou **função da avaliação** os autores Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002 e 2002a) e o NEPP/UNICAMP (1999), fazem uma dupla categorização, aqui condensada no Quadro 4 que segue:



AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO CONFORME A NATUREZA, O PAPEL OU A FUNÇÃO	
Aguilar; Ander-Egg (1994)	<b>Avaliação somativa:</b> – estudo dos resultados ou efeitos de um programa.	<b>Avaliação formativa</b> – estudo do seguimento, ocorre durante o processo de desenvolvimento de um programa ou projeto.
Barreira (2002 e 2002a)	<b>Avaliação somativa:</b> – realizada após a conclusão de um programa – refere-se ao período de assentamento, estabilização de programas em andamento – busca: difundir o programa; incentivar o apoio e o envolvimento da comunidade; dar continuidade ou não ao programa com base nos efeitos por ele produzidos.	<b>Avaliação formativa</b> – é avaliação de processo e/ou eficácia – realizada durante o desenvolvimento do programa – visa o aperfeiçoamento do programa.
NEPP/ UNICAMP (1999)	<b>Avaliação somativa:</b> – refere-se à análise e produção de informações sobre as etapas posteriores à implementação do programa; – tende coletar dados relativos aos resultados – esperados ou não alcançados pelo programa. – visa a analisar em que medida o programa atingiu os resultados pretendidos (a efetividade).	<b>Avaliação formativa:</b> – refere-se à análise e produção de informações acerca das etapas de implementação de um programa ou política pública; – busca compreender processos e mecanismos no momento de constituição de um programa ou política pública; – intenciona: gerar um <i>feedback</i> para os sujeitos envolvidos no desenvolvimento ou na implementação do programa; subsidiar possíveis correções e/ou melhoria do programa.

Quadro 4 – Síntese Tipologia de Avaliação conforme a Natureza, o Papel ou a Função.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002 e 2002a), NEPP/UNICAMP (1999).

Nota: sistematizado pela autora.

Pelo exposto, cabe explicitar que a definição do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP (1999) é a que contém os elementos que melhor caracterizam a natureza, o papel ou a função formativa ou somativa da pesquisa de avaliação.

Ressalta-se que, no caso do estudo desenvolvido sobre o processo de edificação das Orientações para o trabalho com famílias em Caxias do Sul caracteriza-se como pesquisa avaliativa de natureza formativa. Pois, um dos objetivos privilegiados nessa pesquisa é oferecer aos responsáveis pelo planejamento das orientações do trabalho com famílias sugestões e recomendações para corrigir ou reorientar o curso das ações. Ou seja, constituir-se como:

- i. **meio de aprendizagem**, no sentido de que os envolvidos utilizem as informações sistematizadas com a investigação (*feedback*) para discussões, reflexões e construção coletiva de soluções, aperfeiçoamento das ações ou mudanças nas formas de agir;
- ii. **instrumento de gestão**, à medida que serve para o aprimoramento contínuo do planejamento das orientações em si e dos resultados produzidos com o processo social em curso, envolver os diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política social pública.

Todavia, a opção por um tipo de avaliação em detrimento da outra não nega a importância de ambas (somativa e formativa) que, apesar de serem distintas, não se excluem, pelo contrário, se inter-relacionam.

[...] Muito frequentemente, dado que muitos programas nem sempre terminam quando de sua implementação, as análises do tipo somativo se confundem e necessitam de informação sobre a formação e o desenvolvimento do programa, e nesse sentido, **as avaliações somativas dependem de informação de natureza formativa** (NEPP/UNICAMP, 1999, p. 140, grifo nosso).

Isso significa que ambas se complementam, sendo que o que as difere é o “o que” (conteúdo e/ou objeto), “por quê” (razões/motivações/justificativa), “para quê” (objetivos), “para quem” (demandatários), “onde” (lócus), “quando” (antes, durante ou depois) se vai avaliar.

Consoante a **procedência dos avaliadores** ou **quem realiza a avaliação**, os autores Aguilar; Ander-Egg (1994) e Cohen; Franco (1993) categorizam nas tipologias sintetizadas no Quadro 5 que segue:

AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DA PROCEDÊNCIA DOS AVALIADORES OU DE QUEM REALIZA A AVALIAÇÃO			
Aguilar; Ander-Egg (1994)	<p><b>Avaliação externa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– realizada por avaliadores que não pertencem nem são vinculados à instituição executora do programa ou projeto em avaliação;</li> <li>– se faz geralmente com a participação de especialistas contratados pela instituição executora de serviços, programas/projetos que pretende avaliar.</li> </ul>	<p><b>Avaliação interna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– efetivada com a participação de pessoas que pertencem à instituição promotora/gestora do programa/projeto a ser avaliado, mas que não o executam.</li> </ul>	<p><b>Avaliação mista:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– é uma combinação da avaliação externa com a interna;</li> <li>– concretizada por avaliadores externos e avaliadores internos.</li> </ul>	<p><b>Auto-avaliação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– efetivada pelas pessoas que executam o programa ou projeto;</li> <li>– os implicados avaliam e julgam suas próprias atividades, verificando o cumprimento das metas propostas.</li> </ul>
Cohen; Franco (1993)	<p><b>Avaliação externa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– concretizada por pessoas alheias à organização;</li> <li>– por ser realizada por avaliadores que não dominam o conteúdo ou objeto da avaliação pode prejudicar a análise comparativa dos resultados de diferentes avaliações.</li> </ul>	<p><b>Avaliação interna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– efetivada dentro da organização gestora do projeto;</li> <li>– por ser realizada por avaliadores internos que conhecem o conteúdo/objeto da avaliação seria um processo de reflexão e aprendizagem;</li> <li>– por outro lado, os avaliadores internos podem ter pré-concepções a respeito do projeto tanto por interesses institucionais quanto por valores relacionais ao alcance e a forma de alcançar os objetivos do projeto.</li> </ul>	<p><b>Avaliação mista:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– combina a avaliação externa com a interna;</li> <li>– propicia estreito contato entre os avaliadores internos e externos;</li> <li>– preserva as vantagens das duas avaliações.</li> </ul>	<p><b>Avaliação Participativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– envolve a participação da população beneficiária do projeto;</li> <li>– tem por finalidade minimizar a distância entre o avaliador e os beneficiários do projeto.</li> </ul>

Quadro 5 – Síntese Tipologia de Avaliação em função da procedência dos avaliadores ou de quem realiza a avaliação.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994), Cohen; Franco (1993).

Nota: sistematizado pela autora

Diante do exposto no Quadro 5, pode-se dizer que a pesquisa avaliativa realizada referente ao processo de construção das orientações para o trabalho com famílias em Caxias do Sul não se caracteriza em nenhuma das modalidades apresentadas (externa, interna, mista, auto-avaliação, participativa) porque constitui-se num

**[...] estudo científico retrospectivo, de tema único e bem delimitado em sua extensão, com o objetivo de reunir, analisar e interpretar informações.** Deve evidenciar o conhecimento de literatura existente sobre o assunto e a capacidade de sistematização do candidato. É feito sob a coordenação de um orientador (doutor) **visando à obtenção do título de mestre** (ABNT, NBR 14724, 2002, p. 02).

Nesse sentido, constitui-se num estudo teórico, investigativo, reflexivo, de um tema específico (avaliação do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social), que visa a obter novos conhecimentos a partir da realidade presente no campo, por meio de uma aproximação maior com o objeto de estudo que se pretende investigar e, também, dar visibilidade a metodologia da pesquisa avaliativa e ao desocultamento dos múltiplos determinantes que configuram essa experiência concreta, contribuindo com subsídios para a tomada de decisão, no que concerne a correções de rumos e ao aprimoramento das estratégias empregadas, buscando promover a aprendizagem organizacional e a produção de conhecimento sobre pesquisa avaliativa na política social pública de assistência social.

Diante do explicitado sobre as tipologias de avaliação, discorre-se no item que segue sobre o conteúdo ou objeto da avaliação (o que avaliar) e os objetivos da avaliação (para quê avaliar).

## 2.4 OS ELEMENTOS BÁSICOS DEFINIDORES DE UMA PESQUISA AVALIATIVA: objeto, objetivos, razões e sujeitos sociais implicados

O ponto de partida para toda e qualquer pesquisa, e particularmente aqui a pesquisa avaliativa, é o planejamento. Em outras palavras, trata-se do plano de pesquisa de avaliação, que é o momento em que se delinea e sistematiza: um marco teórico de referência; o universo e a amostra, assim como espaço geográfico e o intervalo de tempo a ser considerado; o objeto/conteúdo e os objetivos; a metodologia a ser utilizada; o cronograma de execução da pesquisa.

Num primeiro momento, define-se o que será estudado, o objeto/conteúdo da avaliação – ou ainda, o que será avaliado – para posteriormente definir: i) as razões para realizar a pesquisa avaliativa (justificativa); ii) para que se está avaliando (objetivos e as questões centrais que a pesquisa se proporá a responder); iii) quando avaliar (o momento ou as fases de uma política ou programa social); como avaliar (tipos de avaliação e as abordagens metodológicas que serão empregadas, as variáveis e os indicadores a serem utilizados).

A importância de determinar primeiro o objeto da investigação vincula-se ao fato que “[...] a escolha do tipo de avaliação, do método, dos procedimentos está condicionada [...] ao objeto e aos objetivos dela [da avaliação]” (SILVA E SILVA, 2008, p. 118, complementações entre colchetes nossa). Como adendo convém recordar que, a extensa literatura que trata sobre a metodologia científica e a normatização técnica (Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT) definem os elementos constitutivos e sua sequência num projeto de pesquisa: tema e delimitação do tema; justificativa; problema; formulação de hipóteses ou questões norteadoras; objetivos (gerais e específicos); revisão da literatura; metodologia; cronograma; orçamento; referências. Contudo,

É bem verdade que algumas pessoas, ao desenvolver um estudo escolhem primeiro a metodologia ou o referencial metodológico (por identificação, ou talvez porque esteja “na moda”) e, posteriormente, procuram *ajustar* o objeto selecionado àquela abordagem. Dessa maneira, tornam bem complicado o desenvolvimento do estudo, uma vez que **o processo é inverso**, ou seja, **é o assunto selecionado que determina o método mais adequado para que os objetivos possam ser alcançados** (SPINDOLA; SANTOS, 2003, p. 120, grifo nosso).

Ao definir o conteúdo ou o objeto de pesquisa, o pesquisador “[...] estabelece uma dinâmica de interação com esse objeto, fazendo perguntas e buscando, nas respostas, as explicações” (GOHN, 2005, p. 261), optando pelo tipo de avaliação, método, procedimentos metodológicos a serem utilizados na avaliação.

É importante frisar também que, ao delimitar o objeto ou conteúdo da pesquisa avaliativa, o pesquisador está definindo e refletindo sobre a sua intenção com a realização da investigação. Desse modo, apresenta-se no Quadro 6 uma síntese que retrata o que é considerado como objeto/contéudo de pesquisas avaliativas em apropriação aos conceitos abordados pelos principais autores/instituições/organismos que tratam da temática da avaliação.

AUTORES	OBJETO/CONTEUDO DA PESQUISA AVALIATIVA		
Aguilar; Ander-Egg (1994)	<p><b>Plano e conceitualização do programa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a pertinência formal e o potencial de um programa;</li> <li>- a coerência interna entre os diversos componentes de um programa.</li> </ul>	<p><b>Instrumentação e seguimento do programa (Processo):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a cobertura do programa (alcance em relação aos usuários);</li> <li>- os aspectos técnicos da implementação (como o programa é operacionalizado);</li> <li>- os aspectos estruturais e funcionais do organismo responsável pelo programa ou prestação de serviço;</li> <li>- o rendimento da equipe de trabalho responsável por levar a cabo o programa.</li> </ul>	<p><b>Eficácia e eficiência do programa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- os resultados em termos de efeitos com relação aos usuários/beneficiários do programa;</li> <li>- o impacto com relação ao conjunto da população (incluindo os destinatários do programa);</li> <li>- os efeitos indiretos, imprevistos ou secundários;</li> <li>- o grau de rentabilidade econômica do programa ou serviço (o custo do programa ou projeto em relação aos resultados obtidos).</li> </ul>
Barreira (2002 e 2002a)	<p><b>Diagnóstico ou Proposta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o contexto na sua dinâmica, a inter-relação entre o micro e o macro, a visão do contexto social, político, econômico, físico, cultural;</li> <li>- os pressupostos e as expectativas dos idealizadores do programa;</li> <li>- as demandas e expectativas da população usuária, o perfil dos beneficiários, a demanda reprimida, o grau de prioridade e a importância do projeto para os beneficiados;</li> <li>- os insumos internos e externos à organização para a execução do programa;</li> <li>- a viabilidade da proposta;</li> <li>- a coerência do plano de trabalho (missão, objetivos, atividades/estratégias e resultados esperados).</li> </ul>	<p><b>Monitoramento e/ou Acompanhamento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- os sistemas e processos de implementação e execução do programa;</li> <li>- o desempenho e os produtos da ação;</li> <li>- a contextualização contínua do programa.</li> </ul>	<p><b>Encerramento de um ciclo planejado do programa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a correlação entre o contexto, a população usuária, os objetivos, os recursos empregados, as atividades desenvolvidas;</li> <li>- os resultados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• produtos finais (serviços prestados, obras realizadas, recursos financeiros captados etc.);</li> <li>• mudanças (benefícios aos participantes);</li> <li>• impactos (efeitos diretos e indiretos).</li> </ul> </li> </ul>

Quadro 6 – Síntese Objeto/Conteúdo da Pesquisa Avaliativa.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002 e 2002a), Brasil (2010), Cohen; Franco (1993), Draibe (2001 apud VAITSMAN, 2009), Marini (2003), NEPP/UNICAMP (1999).

Nota: sistematizado pela autora.

AUTORES	OBJETO/CONTEÚDO DA PESQUISA AVALIATIVA		
Brasil <sup>9</sup> (2010)	<b>Processo:</b> – os aspectos da implementação (insumos, processos e produtos).	<b>Resultados:</b> – o nível de transformação da situação que o programa se propõe a modificar ou o grau de alcance dos objetivos do programa.	<b>Impacto:</b> – os efeitos produzidos pelo programa em algum (uns) aspecto (s) da realidade afetada.
Cohen; Franco (1993)	<b>Processos:</b> – o grau de contribuição e/ou compatibilidade entre os componentes de um projeto e os fins perseguidos; – as dificuldades que ocorrem na programação, administração e controle; – a eficiência de operação do projeto.	<b>Impacto:</b> – o grau de alcance dos objetivos do projeto; – os efeitos secundários (previstos ou não previstos).	
Draibe <sup>10</sup> (2001 apud VAITSMAN, 2009)	<b>Processos:</b> – os aspectos facilitadores e/ou dificultadores dos processos de implementação da política ou do programa (desenhos e dimensões organizacionais e institucionais).	<b>Resultados:</b> – o desempenho ou os produtos definidos nas metas do programa; – o impacto ou as mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa; – os efeitos ou outros resultados do programa (sociais ou institucionais), esperados ou não.	

Quadro 6 – Síntese Objeto/Conteúdo da Pesquisa Avaliativa.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002 e 2002a), Brasil (2010), Cohen; Franco (1993), Draibe (2001 apud VAITSMAN, 2009), Marini (2003), NEPP/UNICAMP (1999).

Nota: sistematizado pela autora.

<sup>9</sup> Além dos autores citados, na revisão bibliográfica efetuada durante o desenvolvimento deste estudo, elegeu-se, dada a importância, atribuições e competências, o conteúdo do material produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>9</sup>, “Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007” que traz como objeto de avaliação. Por isso, a referência consta como BRASIL (2010).

<sup>10</sup> Vale registrar que em apropriação ao estudo proposto pela autora o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu e regulamentou, por meio da Portaria nº 329 de 11 de outubro de 2006, a Política de Monitoramento e Avaliação referentes aos programas e ações executados ou financiados.



AUTORES	OBJETO/CONTEÚDO DA PESQUISA AVALIATIVA		
Marino (2003)	<p><b>Marco zero:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a análise situacional da realidade pelos diferentes atores envolvidos no início de um projeto:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• aspectos positivos ou negativos presentes no desenho (concepção) do projeto;</li> <li>• expectativas com relação a implementação do projeto.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Processo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– o conteúdo ou a concepção (necessidade concreta do projeto, objetivos, público destinatário, metodologia, recursos financeiros, humanos e materiais);</li> <li>– a interação entre os envolvidos na operacionalização (valores, pautas culturais, demandas e pressões);</li> <li>– a metodologia empregada (método, técnicas e instrumentos).</li> </ul>	<p><b>Resultados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– os benefícios proporcionados aos participantes (população usuária, parceiros, equipe responsável etc.) durante ou após a implementação;</li> <li>– o impacto e os efeitos produzidos para os destinatários/beneficiários diretos do projeto.</li> </ul>
NEPP/ UNICAMP <sup>11</sup> (1999)	<p><b>Resultados alcançados ou efeitos gerados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– os resultados antecipados ou aqueles que os formuladores do programa esperam atingir com a implementação;</li> <li>– a cobertura do programa com relação aos beneficiários;</li> <li>– os resultados não antecipados, gerados na implementação;</li> <li>– os impactos gerados pelo programa com relação aos beneficiários, resultado da implementação.</li> </ul>	<p><b>Funcionamento do programa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– as etapas, mecanismos, processos, e conexões causais existentes no funcionamento do programa.</li> <li>– a natureza, e o <i>modus operandi</i> dos mecanismos envolvidos na implementação do programas e sua articulação (ou não) aos resultados esperados (ou não) pelos formuladores;</li> <li>– a realidade de operação do programa ou de parte dele, e sua relação com os resultados antecipados e/ou não-antecipados gerados.</li> </ul>	

Quadro 6 – Síntese Objeto/Conteúdo da Pesquisa Avaliativa.

Fonte: Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002 e 2002a), Brasil (2010), Cohen; Franco (1993), Draibe (2001 apud VAITSMAN, 2009), Marini (2003), NEPP/UNICAMP (1999).

Nota: sistematizado pela autora.

<sup>11</sup> Acresce-se ainda, as pesquisas desenvolvidas sobre avaliação pelo Núcleo de Estudos de Política Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas (UNICAMP), referência em âmbito nacional em investigações concernentes às políticas sociais públicas nas dimensões<sup>11</sup>: a) financiamento e gasto social; b) morfologia e dinâmica institucional e decisória das burocracias e aparelhos sustentadores da ação estatal; c) impacto social da ação pública, considerando sua eficácia e efetividade (Informação coletada no item “Breve Histórico” do site do NEPP/UNICAMP citado nas referências da dissertação).

Diante do explicitado no quadro 6, observa-se que apesar da diferença na categorização do objeto da avaliação existem similaridades na bibliografia pesquisada. O que possibilita afirmar que os processos e os resultados são contemplados por todos como foco de análise de estudos avaliativos. No caso da proposta deste trabalho, o objeto/conteúdo da pesquisa é o processo de construção das orientações para o trabalho com famílias em Caxias do Sul.

Ao delimitar o objeto/conteúdo da pesquisa avaliativa se está, mesmo que de forma implícita, estabelecendo as razões/motivações para tal realização ou por que avaliar um serviço, programa, projeto ou benefício social, sendo que os ensejos podem variar de acordo com o foco escolhido e os objetivos pré-estabelecidos.

De forma geral, o interesse em realizar estudos avaliativos pode contemplar dois propósitos (WEISS, 1997 apud NEPP/UNICAMP, 1999):

- i. **Informação para o processo decisório ou tomada de decisão**, no sentido de desvendar: a) durante o funcionamento do programa se mudanças precisam ser realizadas; b) em que medida um programa está atingindo os objetivos pretendidos; c) o sucesso de um novo programa ou componente do programa; d) qual a melhor opção a seguir dentre as alternativas possíveis; e) se o programa deve continuar a ser financiado.
- ii. **Aprendizado organizacional**, no sentido de: a) ter o registro histórico ou documental de um programa; b) gerar *feedback* para aqueles que colocam o programa em funcionamento; c) dar ênfase aos objetivos do programa; d) gerar relatórios de informação sobre o funcionamento do programa para usos públicos de controle social; e) adquirir conhecimento básico sobre as atividades que buscam mudar as condições sociais e o comportamento humano.

Deve-se assinalar também, que os interesses para que se proceda à avaliação, no caso de políticas e programas sociais, podem ser enumerados considerando cinco categorizações (SILVA E SILVA, 2008, p. 116), de ordem:

- i. **Moral**, devido à “[...] exigência de probidade dos gestores na gestão do programa e dos usuários na apropriação dos benefícios”. Em outras palavras: uma forma de garantir a integridade tanto por parte dos

operacionalizadores das políticas e programas sociais quanto por parte dos beneficiários destes.

- ii. **Política**, quando se refere à [...] verificação dos propósitos da política ou programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos, bem como à possibilidade de as avaliações contribuírem para o controle social dos programas sociais e servirem de instrumento de pressão social sobre o Estado”. Trata-se de averiguar em que medida os objetivos atendidos possuem consonância com os princípios da universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a serviços de qualidade, bem com a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza.
- iii. **Instrumental**, por se relacionar com a “[...] geração de informações para monitorar o programa”, informando sobre seu funcionamento para a utilização pública e ao controle social.
- iv. **Técnica**, pela “[...] possibilidade de a avaliação contribuir para a clarificação de um referencial comum; para a sistematização da prática em desenvolvimento; para correção, melhoria e avanço técnico do programa para melhor servir a população-alvo e para identificação de resultados e impactos”. Em outras palavras, oferecer subsídios que contribuam para a tomada de decisões, a reflexão sobre a prática efetivada, o aprimoramento da gestão.
- v. **Econômica**, “[...] tendo em vista a racionalização e melhor aplicação de recursos”. Ou, dito de outro modo, aumentar a eficiência do gasto social público.

Como pode ser evidenciada, a classificação de WEISS (1997 apud NEPP/UNICAMP, 1999) e Silva e Silva (2008) se assemelham, pois nas duas constam que os propósitos da avaliação estão relacionados com as seguintes questões: a) dar maior transparência pública às ações desenvolvidas no âmbito das políticas sociais públicas; b) qualificar as decisões relacionadas ao planejamento das ações; c) promover o aprendizado e a disseminação do conhecimento nas organizações, no sentido de que estas contribuam para a discussão entre os envolvidos na implementação de políticas e programas e/ou para a construção coletiva de soluções; d) aperfeiçoar a concepção e a gestão das políticas e dos

programas, assegurando o aperfeiçoamento contínuo, visando a melhorar os resultados e otimizar o uso dos recursos públicos.

Intimamente ligados as razões e/ou aos propósitos centrais explicitados como referência para a realização de pesquisas avaliativas encontram-se os objetivos que podem ser alcançados. Ressalta-se que os objetivos “[...] são de diferentes ordens, podendo visar a definir limites de uma ação; identificar mudanças, potencialidades, problemas; organizar informações; subsidiar tomadas de decisões, etc.” (SILVA E SILVA, 2008, p. 117). Portanto, diante do que se quer avaliar, delineiam-se os objetivos ou fins da avaliação que não podem restringir-se ao “[...] propósito de controle, de fiscalização, de amedrontamento” (SILVA E SILVA, 2008, p. 117).

Neste estudo privilegia-se trazer os objetivos enumerados por AGUILAR; ANDER-EGG (1994) que são ampliados e auxiliam a definir os fins que se quer alcançar com o desenvolvimento de pesquisas avaliativas a partir do foco de ou do objeto/conteúdo da investigação. De forma geral, os objetivos buscam (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994):

i. **Estabelecer o grau de:**

- a. *pertinência* ou *propriedade*, refere-se à capacidade de um programa ou projeto em ser operacionalizado e resolver a demanda e atender as necessidades vinculadas a ação.
- b. *idoneidade* ou *suficiência*, diz respeito a adequação e coerência entre o planejado e o executado.
- c. *efetividade* ou *eficácia*, ou seja, em que medida (quanti-qualitativa) os objetivos e as metas propostas foram concretizadas.
- d. *eficiência* ou *rendimento de um programa, projeto ou serviço*, trata-se da produtividade/rentabilidade destes com relação aos recursos empregados.

- ii. **Determinar as razões dos êxitos e fracassos de uma política ou programa.** Pelo método assumido neste trabalho, materialismo histórico-dialético, deve ser considerada nos estudos avaliativos a análise da estrutura e da conjuntura, “uma pesquisa avaliativa não pode limitar-se a estabelecer quais foram os ‘êxitos’ ou ‘fracassos’ de um programa [e/ou política social]” (p. 63, complementações entre colchetes nossa). Isso significa que para atingir os objetivos e metas propostas toda e qualquer

ação desenvolvida deve ser analisada a partir da apreensão dos aspectos que a condicionam/limitam ou que a favorecem, considerando o contexto macro e micro social em que ocorre o desenvolvimento de um serviço, programa ou projeto. Podem ser contemplados na avaliação elementos como: as disposições legais, a vontade política, a disponibilidade financeira (orçamento), as condições socioeconômicas e os valores culturais e religiosos, dentre outros.

- iii. **Facilitar o processo de tomada de decisões para melhorar e/ou modificar uma política ou programa social.** Independente da natureza, o papel ou função da avaliação é necessário ponderar que “[...] a avaliação não constitui uma finalidade em si mesma” (p. 64). A avaliação não pode ser vista com um instrumento de controle, fiscalização, amedrontamento (SILVA E SILVA, 2008), pois sua finalidade maior é oferecer subsídios para a tomada de decisão, no que concerne a correções da política pública analisada e ao aprimoramento das estratégias utilizadas, buscando a promoção da aprendizagem coletiva.
- iv. **Estabelecer até que ponto ocorreram outras consequências ou efeitos imprevistos.** Trata-se de enumerar os objetivos e resultados que não constavam e não estavam previstos no planejamento da pesquisa avaliativa, como (WEISS, 1978 apud AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 65): a) “estabelecer projetos semelhantes em realidades semelhantes”; b) “compatibilizar a concessão de recursos escassos ou destinados a programas que competem entre si”; c) “aceitar, rejeitar ou reajustar determinados enfoques ou metodologias de intervenção social”; d) “revisar criticamente os supostos teóricos que sustentam o programa”; e) “aumentar o conhecimento sobre o problema que dá origem ao programa”.

Definidos o objeto, as razões e os objetivos de uma pesquisa avaliativa é indispensável ainda que se aborde acerca dos sujeitos implicados no trabalho avaliativo.

Todo processo de avaliação de políticas ou programas sociais, nos diferentes momentos em que se realiza – nas fases da elaboração, implementação e execução – envolve a participação de uma diversidade de sujeitos sociais, que são as pessoas, grupos e/ou instituições que são afetados pelos resultados da pesquisa

avaliativa e que subsequentemente poderão utilizá-la para tomar decisões acerca das futuras ações a serem empreendidas.

Ressalta-se que os responsáveis pela concretização do estudo avaliativo devem definir, na fase de planejamento da pesquisa, quem são os possíveis sujeitos beneficiários da avaliação e buscar conhecer basicamente quais suas expectativas e interesses com o desenvolvimento da investigação.

Os benefícios do processo de avaliação de uma política pública atingem todos os seus participantes. De modo mais imediato e objetivo, **a avaliação beneficia formuladores e executores**, pois oferece elementos que possibilitam o aperfeiçoamento de suas ações e da política em questão. A **clientela visada é, no entanto, a maior beneficiada**, não pelos resultados diretos do processo de avaliação, mas pelo aprimoramento da formulação e implementação da política pública que dele deve resultar. Portanto, é fundamental que a avaliação aponte alternativas de ações modificadoras da atuação institucional dos formuladores e dos executores de políticas públicas. **É indispensável, ainda, que a avaliação ofereça aos beneficiários da política pública e às suas entidades representativas elementos para orientar sua estratégia político-social** (BELLONI, MAGALHÃES; SOUZA, 2003, p. 49-50, grifo nosso).

Nessa direção, pode-se dizer que os principais sujeitos do processo de avaliação podem ser contemplados a partir de quatro categorizações (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994): i) os responsáveis pela pesquisa avaliativa; ii) os que encomendam a avaliação; iii) os respondentes da avaliação; iv) os usuários, beneficiários ou destinatários das políticas (serviços, programas, projetos) avaliadas.

No que tange aos **responsáveis pela avaliação**, infere-se, a partir da literatura que trata da temática, que ela pode ser realizada por uma pessoa ou por uma equipe (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994), que tenha conhecimentos teóricos e práticos acerca da pesquisa avaliativa e compartilhe da perspectiva teórico-metodológica elegida pelo coordenador (pesquisador) do estudo avaliativo, pois

O pesquisador é um homem ou uma mulher com uma inserção social determinada e com uma experiência de vida e de trabalho que condicionam sua visão de mundo, modelam seu ponto de vista a partir do qual ele ou ela interagem com a realidade. E é esta visão do mundo, este ponto de vista que vai determinar a intencionalidade de seus atos, a natureza e a finalidade de sua pesquisa, a escolha dos instrumentos metodológicos a serem utilizados” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 1990, p. 24).

Portanto, não basta somente apoderar-se dos conhecimentos teóricos e práticos de pesquisa avaliativa, torna-se indispensável a apropriação e o domínio do método científico a ser utilizado para a avaliação, bem como a apreensão do que será objeto de estudo.

Acrescenta-se ainda que, no caso da avaliação ser efetivada por uma equipe técnica, devendo para isso serem constituídas atribuições e responsabilidades diferentes às pessoas que a compõem. Basicamente, a equipe de avaliação é formada por indivíduos que tem as atribuições definidas a partir da função que exercerão, quais sejam (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994):

- i. *Diretor ou Coordenador da pesquisa*: “[...] responsável pelas tarefas de coordenação da equipe e da gestão administrativa” (p. 74).
- ii. *Pesquisadores*: definidos (quantitativamente) a partir da amplitude da pesquisa. “É conveniente e recomendável que algum deles seja especialista em plano avaliativo” (p. 74).
- iii. *Auxiliares de pesquisa*: responsáveis pela coleta dos dados e organização da documentação constituída pela pesquisa.
- iv. *Especialistas*: nos casos da política envolver algum aspecto específico do objeto ou conteúdo da avaliação, podendo estes não ser pesquisadores sociais.

Referente aos que **encomendam a avaliação** pode-se enumerar aqueles sujeitos que têm o poder de decisão dentro de uma instituição ou organização, podendo ser categorizadas em dois tipos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994):

- i. Os *sujeitos que exercem a função política*, ou denominados de *políticos*, que são “[...] responsáveis pela tomada final de decisões, pela fixação dos fins do sistema organizacional, assim como pela formulação dos grandes objetivos da política [e/ou programa] e a destinação de verbas

orçamentárias” (p. 74). Esses sujeitos políticos têm interesse na avaliação pelo motivo de verificar os acertos e erros presentes na política – traduzida em serviços, programas, projetos e benefícios –, constituindo canais de discussão e construção de alternativas concretas para a tomada de decisões.

- ii. Os *sujeitos que exercem a função técnica*, ou denominados de *técnicos*, que incluem os burocratas, que direcionam suas ações com base nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal (COHEN; FRANCO, 1993). Dentro da categoria dos técnicos é conveniente distinguir três níveis (VERGARA, 1980 apud AGUILAR; ANDER-EGG, 1994):
  - a. os **dirigentes superiores**: que têm como responsabilidade adotar a política institucional. Para eles, os resultados da avaliação centram-se no desejo de ampliar, reduzir ou alterar a política (serviço, programa ou projeto).
  - b. os **dirigentes médios e administradores**: têm como responsabilidade a tomada de decisão referente aos recursos (financeiros, humanos e materiais) necessários para o desenvolvimento da política ou do programa social. Têm como interesse nos resultados da avaliação modificar a forma de utilizar estes recursos.
  - c. os **técnicos e executores da política ou programa social**: têm como responsabilidade sugerir decisões metodológicas, técnicas e operativas e por em ação as decisões tomadas. Para estes, os resultados da avaliação poderiam contribuir para a melhoria das condições que tem para executar a política ou programa social.

No que diz respeito aos **respondentes da avaliação**, trata-se daqueles sujeitos que “[...] pertencendo à instituição, organização ou serviço objeto de avaliação respondem às informações solicitadas pelos pesquisadores” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 76), ou em outras palavras, os sujeitos sociais selecionados pela amostragem para serem pesquisados – podendo estes ser os que desempenham a função política ou os que cumprem com a função técnica.

No entanto, importa frisar alguns cuidados que devem ser tomados quando da escolha dos sujeitos referidos para a pesquisa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994):



- i. *Respondentes políticos*: levar em conta as comprovações e contrastações pertinentes à ação dos atores (distintos) envolvidos, buscando compreender os antagonismos e consensos que ocorrem no desenvolvimento da política ou programa social e que podem ser elementos favoráveis ou obstáculos à sua realização.
- ii. *Respondentes técnicos*: considerar os interesses e papéis envolvidos no desenvolvimento da política ou programa social, no sentido de evitar possíveis conflitos e conseguir a colaboração destes indivíduos de forma válida e confiável.

Quanto aos **usuários, beneficiários** ou **destinatários das políticas** ou **programas sociais avaliados**, entende-se que estes são os sujeitos centrais dentro do estudo avaliativo. Sendo que duas razões justificam a conveniência e a necessidade de incorporar os mesmos nesse processo.

Primeiramente, os estudos de avaliação devem considerar em sua análise a cobertura da população usuária da ação pública no sentido de entender como e de que modo uma política ou um programa social implementado trazem resultados para seus usuários, beneficiários ou destinatários. Assim,

a avaliação [...] **questiona a proposta, os objetivos e a ação desenvolvida**, não em termos de capacidade de execução, mas **em termos de sua capacidade de dar respostas adequadas ao desafio posto pela realidade por inteiro (cobertura)**, no limite do âmbito da intervenção planejada (BAPTISTA, 2003, p. 120, grifo nosso).

Trata-se aqui da análise da efetividade de determinada ação, ou seja, do impacto desta sobre determinada realidade. Em outras palavras, quais as principais mudanças que a política ou o programa social trouxe para a vida dos sujeitos sociais visados, “[...] mesmo que essa mudança não seja mantida eternamente” (ROCHE, 2002).

Para isso, é fundamental levar em conta na investigação as seguintes dimensões: a) se os objetivos e as metas propostas dão conta ou cobertura suficiente às demandas a que a política ou programa social se propõem a atender; b) se as estratégias de ação adotadas propiciam o alcance dos objetivos e das metas propostas no planejamento da ação; c) se as ações planejadas contemplaram

os desejos, as aspirações e as necessidades dos usuários, beneficiários ou destinatários da política ou programa social; d) se os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados ou se outros resultados não traçados no planejamento foram alcançados.

Em segundo lugar, as pesquisas avaliativas devem envolver os usuários, beneficiários ou destinatários. Cabe considerar que

As políticas e programas desde sua decisão, implementação e execução, estão permeadas por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes; sejam eles gestores, executores e/ou beneficiários. Portanto, esse campo é permeado por embates e representações da ação que influenciam processos e resultados (BARREIRA, 2002, p. 41).

Incorporar as opiniões, valores, expectativas e representações desses atores em face à política ou programa social em análise significa democratizar informações, decisões e facilitar a participação cidadã na formulação, na execução e na avaliação de políticas sociais públicas. Pois, esta é uma diretriz explicitada nas políticas sociais públicas – a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (por exemplo, nas políticas de saúde e assistência social).

No caso da pesquisa avaliativa concretizada pela autora deste trabalho, os beneficiários diretos são os sujeitos envolvidos no processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul, vinculados: ao órgão gestor da política social pública de assistência social (FAS); ao órgão de controle social (CMAS); à instituição de ensino superior que presta assessoria/consultoria (UCS); às entidades da rede socioassistencial envolvidas na testagem da proposta teórico-metodológica que compõe as orientações em construção. E, como beneficiários indiretos tem-se a sociedade como um todo.

Desse modo, considera-se imprescindível envolver na pesquisa avaliativa os implicados na política ou no programa social analisado, pois “é o coletivo de sujeitos implicados na ação que pode apontar a diversidade de valores, opiniões [...]” (CARVALHO, 2005, p. 71) sobre o que se está avaliando. Dar voz ao pluralismo social que esses sujeitos expressam possibilita ao pesquisador a apreensão dos múltiplos fatores, processos e resultados de determinada política ou programa social

sob diferentes racionalidades e aos envolvidos no processo um espaço/momento de reflexão sobre a ação em curso, o contexto, os limites, o que deu ou não certo, as estratégias e os recursos empregados, os resultados, entre outros.

Tendo em conta a definição do objeto, das razões, dos objetivos e dos sujeitos implicados no desenvolvimento da pesquisa social avaliativa procede-se ao delineamento de uma metodologia de investigação, abordada na próxima seção.

## 2.5 DELINEANDO A TRILHA METODOLÓGICA DO CICLO INVESTIGATIVO NA PESQUISA SOCIAL AVALIATIVA

A pesquisa avaliativa, enquanto uma modalidade de pesquisa social, precisa observar as etapas e as orientações metodológicas que a caracterizam como tal. Portanto, além do método, a escolha das técnicas de coleta e análise são fundamentais.

Conforme Silva e Silva (2008) a pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais se caracteriza como “[...] um movimento do processo das políticas públicas, articulado à formulação e à implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de pesquisa social aplicada” (p. 89).

Nesse ótica, far-se-ão breves observações sobre o processo de investigação como um todo. Contudo, maior atenção será aportada aos procedimentos e técnicas utilizadas no presente estudo e materializadas na investigação que aqui se realizou quando na análise do processo de construção das Orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul.

A pesquisa para ter caráter científico, independente de sua natureza e tipologia, deve desenvolver-se orientada por princípios e diretrizes.

Os princípios correspondem às premissas expressas nos fundamentos científicos que devem estar sempre presentes em todo o ciclo investigativo. No caso da pesquisa avaliativa, os princípios norteadores de seu desenvolvimento se constituem na:

- i. **Validade:** “a avaliação cumpre com este requisito quando é capaz de revelar, de uma forma demonstrável e controlável, que as valorações e juízos feitos são válidos. O princípio da validade comporta a possibilidade de estimar com rigor o que se quer comprovar, excluindo todo tipo de distorções sistemáticas. E que os dados coletados possam ser utilizados para a avaliação” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 66). Isso significa que a validade se materializa na (s): a) responsabilidade e preocupação do pesquisador em equivocar-se ou por suas preferências pessoais ou noções preconcebidas; b) adoção de “[...] um critério exterior ao instrumento de avaliação para relacioná-lo com os juízos formulados” (p. 66); c) comprovação dos resultados futuros; d) condições construídas para a realização do estudo avaliativo; e) contraste entre os resultados obtidos e “[...] outros elementos do juízo e com tipos de validade pragmática” (p. 66); f) inferências e representatividade da amostra escolhida para a pesquisa avaliativa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).
- ii. **Confiabilidade:** “[...] uma avaliação é confiável e segura quando, aplicada repetidamente e em situação igual a um mesmo indivíduo ou grupo, ou ao mesmo tempo por pesquisadores diferentes, oferece resultados iguais ou parecidos” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 67). Ainda, as autoras acrescentam que os problemas relacionados à confiabilidade podem decorrer devido à metodologia utilizada e também de quem realiza a pesquisa avaliativa.
- iii. **Praticidade e Utilidade.** Referente à *praticidade*, “[...] pouco vale fazer uma avaliação com instrumentos muito sofisticados, quando o que se pretende pode ser conseguido com procedimentos mais simples. Também, não devemos esquecer que a ‘praticidade’ de uma avaliação vem da adequação do plano utilizado com o destino que se quer dar às conclusões e recomendações” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 68). No que tange à *utilidade*, a avaliação “[...] deve servir para melhorar o programa ou projeto, atividades ou serviço que estão sendo avaliados. Em outras palavras, os resultados da avaliação devem ser aplicáveis e utilizáveis por parte dos responsáveis pela administração e gestão” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 68).

- iv. **Oportunidade**, na avaliação, traduzida a partir de dois aspectos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994): a) *em um momento adequado*, ou seja, em tempo de fazer as correções ou modificações necessárias ao processo de gestão e/ou realização de um programa ou projeto; b) *com o consentimento de todos os responsáveis* (políticos, técnicos e administrativos) que têm atribuições legais para a tomada de decisões e a correção/superação de desvios, erros, bloqueios.
- v. **Viabilidade**: se efetiva quando a avaliação é “[...] realista, prudente e de fácil entendimento, não devendo ser realizada se não for viável conduzi-la em termos de direcionamento político, prático ou de custo” (BARREIRA, 2002, p. 70).
- vi. **Propriedade**: pressupõe a condução da avaliação de forma ética “[...] e com transparência, tendo um duplo olhar para o bem-estar dos envolvidos, bem como para aqueles afetados por seus resultados” (BARREIRA, 2002, p. 70).
- vii. **Precisão**: implica em “[...] revelar e comunicar a adequada informação técnica sobre as características que determinam o valor do mérito do programa [ou projeto] a ser avaliado” (BARREIRA, 2002, p. 70, complementações entre colchetes nossa).

No que concerne às diretrizes, constituem-se em normas gerais de caráter permanente, norteadoras do emprego de instrumentos e técnicas no desenvolvimento da pesquisa, seja com os sujeitos pesquisados, seja nos documentos analisados. Particularmente no caso da pesquisa avaliativa, as diretrizes orientadoras de sua operacionalização, dentre outras, contemplam:

- i. Levar em conta as variáveis presentes na realidade social em que a política ou programa é construído, implementado e implantado;
- ii. Valorizar a análise crítica da política ou programa avaliado;
- iii. Buscar os princípios, as diretrizes e os fundamentos teórico-conceituais da política ou programa que é objeto da avaliação;
- iv. Considerar a contraditoriedade do processo de formulação, implementação e implantação das políticas públicas;

- v. Considerar que a diversidade de sujeitos e os interesses envolvidos no processo de formulação, implementação e implantação das políticas públicas não se dá de forma linear, mas permeada de divergências, conflitos;
- vi. Buscar a articulação entre a abordagem quantitativa e a qualitativa;
- vii. Socializar e publicizar o conhecimento produzido a partir dos estudos e pesquisas realizadas.

Tendo clareza dos princípios e das diretrizes ora referidas o pesquisador avaliador inicia o delineamento do plano de pesquisa de avaliação ou do projeto de pesquisa avaliativo, que é o momento de definição do caminho a ser percorrido para levar adiante o processo de investigação.

É sabido que o desenvolvimento de qualquer modalidade de pesquisa, no caso avaliativa, requer planejamento, o qual concretiza-se na “bússola” que orienta todo o processo investigativo ou ciclo investigativo remete:

A idéia de ciclo entende [ndo] a pesquisa como movimento processo que se constrói a partir de etapas (não lineares)

1. Apropriação e problematização
2. Elaboração do projeto
3. Preparação da coleta e etapa de campo
4. Tratamento dos dados
5. Sistematização e socialização de resultados (PRATES, 2010, p. 04, complementações entre colchetes nossa).

Assim, pode-se dizer que o planejamento do processo investigativo se materializa quando da elaboração de um projeto de pesquisa. No entanto, anterior à construção do projeto, tem-se a fase de preparação da pesquisa, que é “[...] o momento em que o pesquisador toma a decisão de realizá-la [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 09), fazendo escolhas necessárias para o escopo do projeto a ser desenvolvido.

Na fase inicial do ciclo investigativo, o pesquisador deve partir da apropriação e problematização inicial que pressupõe:

**Escolha do tema** e leitura/aproximação do mesmo.

**Definição de tema**, delimitação do tema (nossos temas são sempre expressões da questão social, sejam o desvendamento, formas de enfrentamento ou ambos, podem ainda versar sobre nosso processo de aprendizagem ou sobre nosso processo de trabalho).

**Avaliação da viabilidade do estudo** (temporal, estrutural, econômica, política) (PRATES, 2010, p. 07).

Nesse processo de escolha e definição do tema de pesquisa e de avaliação da viabilidade do estudo torna-se essencial considerar o desejo, a curiosidade e a disponibilidade de estudar e pesquisar determinado assunto, pois geralmente, o tema parte da realidade social circundante do pesquisador, que deve ser problematizado, exigindo um levantamento bibliográfico do que já foi estudado sobre o assunto e as questões abordadas ou não pelas investigações realizadas. Ademais, a delimitação do tema sempre parte do recorte de um tema mais geral.

No caso específico as motivações emergiram da (o): curiosidade e a vontade de saber mais; aperfeiçoamento intelectual; imprescindibilidade da pesquisa, em vista da qualificação do ser e do fazer profissional; interesse em prosseguir e adensar novos estudos vinculados à política de assistência social, metodologia de trabalho com famílias e pesquisa avaliativa quando da aproximação da autora com as temáticas na formação e no exercício profissional; da participação da mestranda no processo de construção das Orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul. Por isso, a opção pelo tema “A pesquisa avaliativa e as orientações para o trabalho com famílias no SUAS”.

Nessa ótica, especial atenção deve ser dada a (MARCONI; LAKATOS, 2009): i) exequibilidade e adequação do tema escolhido com relação aos fatores externos e internos; ii) disponibilidade de tempo, utilidade e determinação para prosseguir a pesquisa; iii) relevância acadêmica e social do tema a ser pesquisado, seja para subsidiar o conhecimento científico existente, seja para contribuir com a sociedade em questões mais amplas ou específicas. No estudo aqui sistematizado pretende-se dar visibilidade à metodologia da pesquisa avaliativa e ao desocultamento dos múltiplos determinantes que configuram a experiência concreta sobre metodologia para o trabalho com famílias no SUAS, com vistas a contribuir com subsídios para a tomada de decisão, no que concerne a correções de rumos e ao aprimoramento das

estratégias empregadas, buscando promover a aprendizagem organizacional e a produção de conhecimento sobre pesquisa avaliativa na política social pública.

Na segunda fase do ciclo investigativo, tem-se a elaboração do projeto de pesquisa, que pressupõe responder às seguintes questões (PRATES, 2010): o que investigar? Por que e para que investigar? Como investigar? Onde e quando? Em que tempo? Estas que devem ser contempladas nos elementos estruturantes do projeto: identificação (título, nome do autor, data), apresentação e/ou introdução, justificativa, delimitação do tema, formulação do problema, questões norteadoras, objetivos (geral e específicos), metodologia, embasamento teórico, cronograma, orçamento, referências ou bibliografia, apêndices e anexos (instrumentos de pesquisa, termo de consentimento informado, livre e esclarecido, carta de autorização do responsável pelo serviço, dentre outros).

Da segunda fase do ciclo investigativo pretende-se enfatizar duas questões entendidas pela autora deste trabalho que merecem especial atenção, os métodos científicos e as técnicas de pesquisa. Este destaque deve-se à escassa<sup>12</sup> discussão (mais aprofundada) presente na literatura que trata destes dois elementos na pesquisa avaliativa. Trata-se aqui de abordar, de forma sucinta, sobre os mesmos no sentido de apontar os principais “paradigmas metodológicos” (BARREIRA, 2002)

---

<sup>12</sup> Sobre os métodos científicos observa-se nos principais estudos que versam sobre pesquisa avaliativa: **i)** Barreira (2002) menciona os paradigmas metodológicos positivista, fenomenológico e marxista; **ii)** Silva e Silva (2001 e 2008) cita o método funcionalista clássico (de base positivista), métodos econométricos (originários de estudos econômicos) e o método crítico dialético; **iii)** Marino (2003) cita os métodos de coleta de dados: observação, entrevistas grupo foco, estudo de documento e alternativos de coleta de informações; **iv)** Perez (In: Rico org., 1998) enumera duas abordagens metodológicas: a fenomenológica (européia) e a positivista (americana); **v)** Saul (In: Rico org., 1998) elenca o paradigma da avaliação emancipatória caracterizado por métodos dialógicos e participantes e inspirado em três vertentes teórico-metodológicas: avaliação democrática, crítica institucional e criação coletiva e a pesquisa participante; **vi)** Roche (2002) refere-se aos grupos de métodos de pesquisa: revisão de dados secundários, pesquisas, entrevistas individuais e grupais, debates e oficinas, estudos de caso e observação; **vii)** Cohen; Franco (1993) enumeram instrumentos de coleta de informação (questionário) e técnicas de análise (teoria da medição); **viii)** Aguilar; Ander-Egg (1994) citam os métodos quantitativos (paradigma racionalista hipotético-dedutivo e perspectiva analítico-positivista) e métodos qualitativos (paradigma naturalista e perspectiva etnometodológica); **ix)** Demo (1987) menciona o método dialético; **x)** Ayres (In: Campos, Furtado, Passos e Benevides org., 2008) aborda o método hermenêutico; **xi)** Deslandes (In: Campos, Furtado, Passos e Benevides org., 2008) trata sobre os modelos metodológicos: positivismo, historicismo alemão; **xii)** Spinelli (In: Campos, Furtado, Passos e Benevides org., 2008) explicita o positivismo e a hermenêutica; **xiii)** NEPP/UNICAMP (1999), os métodos: de experimentos randomizados, estudos de casos, estudos *ex-post*, séries temporais, estudos de correlação temporal e estudos de correlação; **xiv)** Belloni, Magalhães e Souza (2003) referem-se a duas estratégias analíticas: análise quantitativa e qualitativa, com destaque para a análise de conteúdo de documentos.



que permeiam o desenho de pesquisas avaliativas e compreender a escolha sobre o método a ser utilizado, assim como abordar brevemente as diferentes técnicas ou procedimentos metodológicos (características, prós e contras) empregados no estudo avaliativo particularmente.

De partida, é mister explicitar que “[...] **não há ciência sem o emprego de métodos científicos**” (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 83, grifo nosso), visto que estes possibilitam alcançar os objetivos propostos pelas pesquisas, de forma válida e confiável, traçar os caminhos a serem percorridos no processo investigativo e os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta/análise de dados/informações que o estudo se propõe a buscar.

Dentre os diversos métodos científicos aportados nas produções bibliográficas sobre metodologia científica – método indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo, estruturalista e hermenêutico – privilegia-se neste estudo o positivista, o fenomenológico e marxista, que são os três paradigmas tratados por Barreira (2002) no desenho de pesquisas avaliativas.

- i. **Positivista:** centra-se “[...] no objeto a ser avaliado e utilizando-se de métodos quantitativos, experimentais para testar generalizações hipotético-dedutivas” (BARREIRA, 2002, p. 38). Parte do pressuposto da neutralidade, desconsidera a função política em detrimento da função técnica da avaliação e direciona a coleta/análise dos dados para a eficiência e eficácia das políticas públicas, desarticulando-as ou não identificando/evidenciando os aspectos fundamentais e contraditórios presentes no contexto histórico, estrutural e conjuntural, que determinam o processo de formulação, implementação e implantação de determinada política pública.
- ii. **Fenomenológico:** “[...] dá importância ao sujeito no processo de construção do conhecimento. Volta-se para a investigação do mundo vivido e utiliza aproximações qualitativas e naturalistas para compreender a experiência humana de forma indutiva e holística em um específico contexto existente” (BARREIRA, 2002, p. 39). Parte da leitura da realidade social a partir de uma visão “a-histórica”, privilegiando a descrição da realidade, “[...] em sua experiência pura, sem o propósito de introduzir

transformações substanciais nela” (TRIVIÑOS, 2008, p. 47). Na pesquisa avaliativa, o pesquisador se preocupa em descrever o processo de formulação, implementação e implantação de determinada política pública, procurando captar na essência das coisas como elas se manifestam/ocorrem sem relacioná-las com o contexto onde a ação se desenvolve, privilegiando a análise do objeto de avaliação com relação ao homem.

- iii. **Marxista:** “[...] fundamentado no materialismo histórico e dialético, põe assento na visão crítica da história, na relação consciência/mundo, na vocação ontológica e na atuação da dinâmica social, transformadora e emancipatória do homem [...]” (BARREIRA, 2002, p. 39). A opção pelo método materialista dialético nas pesquisas avaliativas, assim como outras modalidades de pesquisa social, busca coletar/analisar dados/informações sobre determinada política pública – seja na elaboração, implantação e implementação – a partir da configuração do histórico, estrutural e conjuntural, evidenciando os aspectos fundamentais e contraditórios que determinam o processo social em curso. “Nesta perspectiva, a pesquisa avaliativa valoriza a análise crítica da política ou programa [...], contrapõe-se a ideia da neutralidade, não percorrendo um único caminho” (SILVA E SILVA, 2008, p. 160). Por isso, a opção da autora deste estudo é pelo método materialista histórico dialético.

No que tange às técnicas de pesquisa utilizadas para a coleta/análise de dados e informações são inúmeras e variadas. Não é objetivo da autora analisá-las detalhadamente, pois o emprego das mesmas depende da escolha que cada pesquisador faz ao realizar estudos/pesquisas avaliativas. Porém, é imprescindível dar uma visão geral das diferentes técnicas empregadas para a realização deste estudo, assinalando as suas principais características e os prós e contras de seu emprego.

**Cada procedimento de coleta de informações, pelas suas próprias características, apresenta uma série de vantagens, mas é limitado em vários aspectos.** É preciso que o pesquisador tenha conhecimento das desvantagens e saiba como contorná-las; se isto não for possível, é mais prudente buscar um procedimento alternativo (LUNA, 2000, p. 59, grifo nosso).

Dito isso, cabe aqui reiterar que a pesquisa avaliativa, por se caracterizar como uma modalidade de pesquisa social, requer também o uso adequado de procedimentos e/ou técnicas empregados com rigor e tratamento científico. A escolha das técnicas de pesquisa a serem utilizadas encontra-se

[...] **diretamente relacionada com o problema a ser estudado**; a escolha dependerá **dos vários fatores relacionados com a pesquisa**, ou seja, a natureza dos fenômenos, o objeto de pesquisa, os recursos financeiros, a equipe humana e outros elementos que possam surgir no campo da investigação. [...] **nunca se utiliza apenas [...] uma técnica [...]**, mas todos os que forem necessários ou apropriados para determinado caso. Na maioria das vezes, **há a combinação de dois ou mais deles, usados concomitantemente** (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 165-166, grifo nosso).

Fundamental é essa compreensão para que se possa delinear as técnicas de coleta e análise de dados/informações necessárias ao processo investigativo, considerando que a definição dos procedimentos e/ou das técnicas e a elaboração dos instrumentos constituem-se num importante passo no planejamento da pesquisa.

Sendo assim, é conveniente identificar o rol de procedimentos e/ou técnicas que podem ser utilizados para o desenvolvimento de uma pesquisa avaliativa. Com técnicas para a coleta de dados/informações selecionou-se da totalidade existente – da qual a literatura de metodologia científica trata – as mais empregadas nas pesquisas e algumas técnicas alternativas.

De forma geral, as técnicas de pesquisa que têm sido aplicadas nas várias áreas do conhecimento científico contemplam: a observação, a entrevista, a análise documental, a história oral, a história de vida, o grafodrama, sociometria, o grupo focal, a coleta coletiva, o estudo de caso, o mapeamento, a metaplan e outras técnicas alternativas.

Para o estudo efetivado sobre avaliação do processo de construção das Orientações técnicas, metodológicas e de gestão do trabalho com famílias em Caxias do Sul, optou-se pelo emprego das seguintes técnicas: observação participante, história oral, revisão bibliográfica e análise de conteúdo. Neste item, procurou-se trazer o conceito que envolve cada técnica e suas vantagens e desvantagens para a pesquisa avaliativa, conforme segue no Quadro 7. Contudo, o processo de aplicação de cada técnica foi detalhado no Capítulo 1 – INTRODUÇÃO.

TÉCNICA	DEFINIÇÃO	PROS	CONTRAS
OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolve a participação do (a) pesquisador (a) nas atividades de um determinado grupo que pretende estudar ou temática vinculada aos sujeitos que compõem o grupo (MARCONI; LAKATOS, 2008);</li> <li>- O observador e o observado encontram-se lado a lado (MARCONI; LAKATOS, 2008) para que este vivencie o que o grupo vivencia e trabalhe junto a estes sujeitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilita um contato mais direto com a realidade investigada;</li> <li>- Oportuniza ao pesquisador partilhar/interagir com o grupo de sua experiência cotidiana;</li> <li>- Permite coletar dados de um conjunto de atitudes comportamentais;</li> <li>- Propicia coletar uma quantidade significativa de dados/informações num período de tempo menor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode provocar alterações no comportamento dos observados;</li> <li>- Fatores imprevistos podem interferir na coleta de dados/informações;</li> <li>- Dificuldade para manter a objetividade por influenciar no grupo (antipatias ou simpatias pessoais) e “[...] choque dos quadros de referência entre observador e observado” (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 79).</li> </ul>
HISTÓRIA ORAL TEMÁTICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Através dela se efetiva a reflexão acerca de um assunto central definido pelo pesquisador (MEIHY; HOLANDA, 2007).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode ser efetivada com o uso de questionário ou roteiro para a coleta de dados/informações;</li> <li>- Possibilita a aquisição dos detalhes procurados sobre o tema definido para a investigação (MEIHY; HOLANDA, 2007);</li> <li>- Oportuniza a busca pelo registro de uma experiência vivenciada num determinado contexto e espaço temporal e geográfico;</li> <li>- Permite a apreensão das contradições e semelhanças existentes nas várias versões/interpretações dos sujeitos pesquisados sobre o assunto escolhido para discutir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A extensa e custosa transcrição do gravado (ROJAS, 1999);</li> <li>- A diferenciação entre o narrador e o pesquisador (ROJAS, 1999);</li> <li>- Não permite generalizar ou fazer “[...] conclusões abrangentes em relação a totalidade” (ROJAS, 1999, p. 93).</li> </ul>

Quadro 7 – Técnicas utilizadas para a pesquisa avaliativa.

Fonte: Bardin (1979), Marconi; Lakatos (2006 e 2008), Meihy; Holanda (2007), Prates (2010), Rojas (1999), Setubal (1999).

Nota: sistematizado pela autora.

TÉCNICA	DEFINIÇÃO	PROS	CONTRAS
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolve consulta e análise de produções bibliográficas (artigos, livros, revistas teóricas, relatórios técnicos e de pesquisa ou documentos) que abordem o tema pesquisado;</li> <li>- Ocorre “[...] durante todo o processo, considerando que novas questões surgem ao longo do processo que precisam ser aprofundadas e mediadas teoricamente [...]” (PRATES, 2010, p. 08).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nada consta nas produções dos diferentes autores de metodologia científica, uma vez que a “[...] pesquisa alguma parte hoje da estaca zero. [...] torna-se imprescindível para a não-duplicação de esforços, a não ‘descoberta’ de ideias já expressas, a não-inclusão de ‘lugares-comuns’ no trabalho. A citação das principais conclusões a que outros autores chegaram permite salientar a contribuição da pesquisa realizada, demonstrar contradições ou reafirmar comportamentos e atitudes” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 110).</li> </ul>	
ANÁLISE DOCUMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca dados e informações nos documentos a partir dos objetivos e questões de interesse (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).</li> <li>- Pode contemplar documentos que ainda não receberam um tratamento analítico e que devem ser explorados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode complementar dados/informações coletas por outras técnicas de coleta.</li> </ul>	
ANÁLISE DE CONTEÚDO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É “[...] um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens [...]” (BARDIN, 1979, p. 42).</li> <li>- Tem o intuito de realizar inferências “[...] de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens” (BARDIN, 1979, p. 42).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode ser utilizada na abordagem qualitativa e na abordagem quantitativa, assim como na combinação de ambas as abordagens;</li> <li>- Possibilita “[...] ultrapassar as evidências imediatas, a medida que busca a certeza da fidedignidade das mensagens socializadas e a validade de sua generalidade” (SETÚBAL, 1999, p. 73);</li> <li>- Propicia o aprofundamento da “[...] percepção, [da] pertinência e [da] estrutura das mensagens.” (SETÚBAL, 1999, p. 73)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demanda um período maior de tempo;</li> <li>- “Não é permitido [...] a queima de fases [...]” (SETÚBAL, 1999, p. 76): i) pré-análise; ii) exploração do material; iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.</li> </ul>

Quadro 7 – Técnicas utilizadas para a pesquisa avaliativa.

Fonte: Bardin (1979), Marconi; Lakatos (2006 e 2008), Meihy; Holanda (2007), Prates (2010), Rojas (1999), Setubal (1999).

Nota: sistematizado pela autora.

Nesse sentido, reitera-se a imprescindibilidade na escolha por técnicas de pesquisa que dêem conta do objeto de investigação e que sejam compatíveis com o nível de aprofundamento esperado pelo estudo avaliativo.

Vale considerar também as recomendações constantes na literatura que trata de metodologia científica que reiteram a importância do pesquisador conhecer e dominar as peculiaridades de cada técnica de coleta/análise de dados e informações que pretende utilizar, assim como a necessidade de realizar “[...] um pré-teste de instrumentos ou de determinados procedimentos a serem empregados [...]” (LUNA, 2000, p. 61). Considera-se relevante observar que o emprego das técnicas de pesquisa não é um processo neutro, dada “[...] a intencionalidade que move a prática da avaliação” (SILVA E SILVA, 2008, p. 162), a opção pelo método científico é determinante do modo como o pesquisador aplicará cada técnica escolhida por ele na coleta e análise de dados e informações.

Por fim, é importante assinalar que muito relacionada à seleção do método e das técnicas de pesquisa para a avaliação de uma política ou programa social está a determinação de variáveis e indicadores que propiciam captar e mensurar quantitativamente os aspectos que compõem o objeto que será investigado.

## 2.6 OS INDICADORES DE UMA PESQUISA AVALIATIVA

A avaliação dos distintos componentes de um serviço, programa, projeto ou benefício social nos diferentes momentos em que se desenvolve é inerente ao processo de gestão das políticas públicas sociais.

E, no caso desta modalidade de pesquisa por envolver um juízo sobre o mérito ou valor de uma a partir de critérios valorativos, requer a construção de indicadores.

Numa primeira aproximação conceitual constata-se que o termo indicador origina-se do latim "*indicare*" e sobrevém do verbo apontar (DEPONTI; ECKERT; AZAMBUJA, 2002). Em sentido geral, o termo indicar significa: “**1** mostrar os benefícios de (tratamento, remédio); receitar”; “**2** dar a conhecer , por meio de

traços, sinais, indícios; revelar”; “**3** fazer que seja visto por gestos, sinais, símbolos; mostrar”; “**4** dar sugestão de; recomendar”; “**5** orientar quanto a; informar”; “**6** apontar como preferencial ou ideal para; eleger” (HOUAISS, 2004, p. 411).

Embora seja uma definição geral de indicador, é possível identificar, no mínimo, duas concepções presentes no significado atribuído ao termo.

A primeira, vincula-se à área da saúde, no sentido de receitar remédio, tratamento. Neste caso, os indicadores poderiam referir-se à qualidade e à quantidade de benefícios obtidos com o tratamento indicado pelo médico. Ou ainda, por exemplo, a temperatura corporal que

[...] é uma das muitas variáveis para se avaliar se uma pessoa está doente ou não. Uma temperatura acima do normal - a febre - não é a própria doença, mas mostra que o organismo está combatendo alguma infecção. A partir da variável temperatura, construiu-se o indicador: uma escala que mede sua variação, na qual a temperatura de 36,5 graus Celsius é considerada a normal, quando medida por um período de três minutos. Acima disso, considera-se que a pessoa está com febre, em graus progressivos. Assim, a doença é o **estado ou situação** que pretendemos avaliar; a temperatura corporal é o indicador que tomaremos como expressão do fenômeno saúde/doença; a temperatura em graus Celsius da axila é a **variável** que do indicador “temperatura corporal” (nesse caso o indicador tem apenas uma única variável); a escala em graus Celsius que define o que é normal e o que é febre é a **medida** do indicador; o termômetro é o **instrumento ou o meio de verificação** (VALARELLI, 2008, p. 10, grifo do autor).

A segunda, pode referir-se às diferentes temáticas e áreas em que se pretende efetuar pesquisas, análises, avaliações e a partir de dados e informações obtidas se possa revelar, mostrar, informar ou eleger determinado aspecto da realidade que é objeto de investigação. Como exemplo, cita-se o programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) no contexto de uma comunidade que tem um percentual elevado de crianças e/ou adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce. Este programa visa à retirada destas crianças e/ou adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, por meio de bolsa mensal de R\$ 40,00 por criança em atividade laboral urbana. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada. Os indicadores poderiam ser: cobertura alcançada pelo programa, com base em seus beneficiários, percentual de beneficiários do



programa que não exercem mais atividade laboral, inclusão (percentual e/ou número) de crianças e/ou adolescentes nas políticas públicas (quais: educação, saúde, alimentação, esporte, lazer, cultura e profissionalização, dentre outras).

Indicadores, ainda podem ser compreendidos como “[...] sinais para saber se algo que não se pode ver diretamente está presente numa realidade” (GANDIN, 2002, p. 22), ou seja, constituem-se em instrumentos/ferramentas que possibilitam captar e mensurar quanti-qualitativamente determinados aspectos que compõem o objeto de investigação.

Às vezes não se pode descobrir diretamente a presença de algo; mas, se soubermos quais são os sinais pelos quais os reconhecemos, poderemos dizer se está na realidade e em que grau isto ocorre. Por exemplo: é difícil saber diretamente se uma escola é democrática. Mas, se soubermos que sinais estão ligados a um trabalho democrático, poderemos examinar sua prática através desses sinais e concluir sobre até que ponto ela é democrática. Claro que, para isto é necessário saber o que é uma escola democrática e como isto se manifesta; este é o papel dos indicadores: quando se estabelece uma lista de indicadores para algo determinado, aumenta-se a clareza sobre este algo e alcança-se a clareza sobre este algo e alcança-se a possibilidade de compreender muito melhor a realidade (GANDIN, 2002, p. 22-23).

Nessa ótica, os indicadores são classificados, comumente, a partir da área temática da realidade a que se referem (JANNUZZI, 2006): saúde, educação, mercado de trabalho, demográficos, habitacionais, segurança pública e justiça, pobreza, infra-estrutura urbana, renda e desigualdade, dentre outros. Por outro lado, o autor citado faz menção ao sistema de indicadores sociais, como de condições de vida, qualidade de vida, desenvolvimento humano, ambientais. Adensando a esses indicadores de desenvolvimento familiar, sustentabilidade, responsabilidade social, vulnerabilidade social e juvenil, desenvolvimento social ou econômico ou educacional, qualidade de vida urbana, entre outros.

Por outro lado, convém mencionar os conceitos de indicadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) citados por Prates (2008, p. 16-19):

Conforme a FEE são [...] instrumentos para o planejamento e para os processos decisórios, ou seja meios para determinar se está acontecendo a manutenção ou o aprimoramento do bem-estar... são medidas mais diretas de características observáveis de um fenômeno social' (Carley in Mammarella, 1997).

Os indicadores sociais são estatísticas que retratam o estado social de uma nação, região, cidade ou local a partir de um conjunto de dados sobre aspectos da sua vida. [...] se constitui em importante ferramenta gerencial especialmente para que os governos avaliem a implementação de suas políticas e tenham subsídios para corrigir rumos (IBGE, 2005).

Para Cardoso (2002) a construção de indicadores significa o estabelecimento de 'uma série de dados com o objetivo de trazer respostas específicas sobre os processos analisados'. [...] 'Se avalia o estado social da realidade em que se quer intervir', numa perspectiva diagnóstica e propositiva em termos de estratégias e prioridades ou para avaliação do desempenho de políticas e programas' (Cardoso, 2002, In: SNIU).

'Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado substantivo, usado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma' (Jannuzzi, 2006, p. 15, In: Fundação Getúlio Vargas).

Além das definições apresentadas com relação aos indicadores vale mencionar a concepção exposta por Valarelli (2008) com a qual se coaduna:

[...] indicadores são **parâmetros qualificados e/ou quantificados** que **servem para detalhar em que medida os objetivos** [...] [de determinada ação] **foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica**. Como o próprio nome sugere, são uma espécie de 'marca' ou sinalizador, que **busca expressar algum aspecto da realidade sob uma forma que possamos observá-lo ou mensurá-lo**. A primeira decorrência desta afirmação é, justamente, que eles indicam mas não são a própria realidade. **Baseiam-se na identificação de uma variável**, ou seja, algum aspecto que varia de estado ou situação, variação esta que consideramos capaz de expressar um fenômeno que nos interessa (VALARELLI, 2008, p. 11, grifo nosso, complementações entre colchetes nossa).

Como pode ser observado nas definições mencionadas os indicadores podem se constituir em instrumentos de planejamento, gestão e de avaliação e sempre fazem referência a elementos/aspectos de determinada realidade em diferentes

espaços geográficos e/ou conjunturas históricas. No caso da assistência social, na perspectiva do SUAS, foi instituído um sistema de informação, monitoramento e avaliação das diferentes ações efetivadas nos serviços, programas, projetos, benefícios da política que visa a

[...] aperfeiçoar a política de assistência social [...], que resulte em uma produção de informações e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária [...] (BRASIL, PNAS, 2004, p. 55).

As variáveis e os indicadores a serem construídos devem expressar aspectos da realidade social que sinalizem para a necessidade da oferta de alternativas de intervenção, bem como das mudanças produzidas sobre a realidade a partir das ações desenvolvidas em vista da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

Para fins ilustrativos cita-se como exemplo a implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Deve ser efetivada a partir de diagnósticos dos territórios que apresentam maior incidência de situações de vulnerabilidade e risco social que afetam as famílias que ali residem. Neste caso, os indicadores (quanti-qualitativos) das situações de vulnerabilidade e riscos tornam-se imprescindíveis para o planejamento da implantação da unidade CRAS e potencialização da rede de proteção social básica do SUAS no território. No que tange às mudanças produzidas com a implantação dos CRAS poder-se-ia verificar a cobertura das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social com relação aos serviços ofertados pela unidade no atendimento às necessidades da população. Neste caso ter-se-ia indicadores de cobertura que “dimensionam a cobertura dos serviços disponibilizados em determinado território para o atendimento à necessidades da população” (PRATES, 2008, p.30). Com esses indicadores poder-se-ia obter dados/informações que sinalizam a cobertura (total ou parcial) ou não cobertura da demanda.

Dito isso, cabe explicitar que compartilha-se da proposta de trabalho de seleção de variáveis e construção de indicadores (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994),

visto que na elaboração destes últimos “[...] considera-se a diferença e a coerência que guardam entre si a **variável** a observar, o **indicador** utilizado e o **meio ou fonte de verificação**” (VALARELLI, 2008, p. 12, grifo do autor). Aplicada a avaliação de programas sociais, por exemplo, poder-se-ia avaliar as mudanças provocadas pelo PETI nas famílias beneficiárias do programa, poderiam ser escolhidas variáveis como: renda familiar, posse de bens materiais, condições de moradia, saúde, escolaridade. Posterior à escolha da variável, inicia-se a construção dos indicadores. A variável selecionada é renda familiar e como indicadores: a) de natureza quantitativa, número de famílias destinatárias do programa cuja renda aumentou nos últimos 12 meses; b) de natureza qualitativa, mudanças nas condições de vida das famílias destinatárias do programa. O meio de verificar poderia ser análise documental e a fonte de verificação o relatório de acompanhamento das famílias beneficiadas pelo PETI.

Por isso, insiste-se na proposta de trabalhar com variáveis e indicadores, visto que os mesmos “baseiam-se na identificação de uma *variável*, ou seja, algum aspecto que varia de estado ou situação, variação esta que consideramos capaz de expressar um fenômeno que nos interessa” (VALARELLI, 2008, p. 12, grifo do autor).

Isso remete para a imprescindibilidade dos indicadores na análise, compreensão/explicação de determinada realidade social e na transformação dessa realidade considerando que a mesma é parte de um todo (GANDIN, 2002), bem como a função que os indicadores têm no processo de planejamento (elaboração, execução e avaliação) de “[...] ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 22).

De modo geral, a função de um indicador consiste em

[...] subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais públicas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2006, p. 15).

Acresce a isso, que os indicadores podem desempenhar basicamente duas funções (BONNEFOY; ARMIJO, 2005, tradução nossa): i) **descritiva**, no sentido de fornecer informações sobre o estado real da política pública ou programa, por exemplo, o número de estudantes que recebem bolsa; ii) **valorativa**, buscando acrescentar um “juízo de valor”, baseado nos antecedentes históricos e nos objetivos e metas do programa ou da política pública, por exemplo, número de bolsas de estudo disponibilizadas em relação aos alunos que demandam ou necessitam de bolsa.

Outrossim, os indicadores constituem-se num instrumento metodológico que possibilita apreender e a identificar elementos/aspectos de uma realidade dada ou construída que compõem o objeto de investigação seja em aspectos tangíveis ou intangíveis.

**Tangíveis** são os facilmente **observáveis e aferíveis quantitativa ou qualitativamente**, como renda, escolaridade, saúde, organização, gestão, conhecimentos, habilidades, formas de participação, legislação, direitos legais, divulgação, oferta etc. Já os **intangíveis** são **aqueles sobre os quais só podemos captar parcial e indiretamente algumas manifestações**: consciência social, autoestima, valores, atitudes, estilos de comportamento, capacidade empreendedora, liderança, poder, cidadania. Como são dimensões complexas da realidade, processos não lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, ‘cercando’ a complexidade do que pretendemos observar (VALARELLI, 2008, p. 13, grifo nosso).

Sendo assim, o conhecimento de determinado aspecto da realidade social na sua totalidade e complexidade implica na elaboração e escolha de indicadores que combinem dados e informações quantitativas e qualitativas considerando que toda pesquisa social, neste caso particularmente a pesquisa avaliativa, deve primar pela integração dessas abordagens ou a denominada abordagem mista<sup>13</sup>, que apesar de

---

<sup>13</sup> A abordagem mista se configura num processo em que se “[...] recolhe, analisa e relaciona dados quantitativos e qualitativos em um único estudo ou uma série de investigações em resposta a uma aproximação do problema” (SAMPIERI; FERNÁNDEZ-COLLADO; LUCIO, 2006, p. 755, tradução nossa). Dentre as inúmeras vantagens que a abordagem mista oferece ao pesquisador destaca-se” (SAMPIERI; FERNÁNDEZ-COLLADO; LUCIO, 2006, p. 755-756, tradução nossa): “1. Se alcança uma perspectiva mais precisa do fenômeno. Nossa percepção deste é mais integral, completa e holística [...]. 2. A abordagem mista ajuda a clarificar e a formular a aproximação do problema, assim como as formas mais apropriadas para estudar e teorizar os problemas de investigação

ainda não ser expressivamente tratada pelos autores de metodologia científica vem ganhando popularidade entre os pesquisadores de diferentes áreas (CRESWELL, 2010). Também, há que se considerar que a abordagem mista na pesquisa avaliativa é mencionada desde a década de 1990 por AGUILAR; ANDER-EGG (1994) ao referirem que “Hoje, a maioria dos pesquisadores optam por formas mistas, combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos, conforme a natureza da investigação a fazer” (p. 116).

Cabe aqui uma digressão. O desenvolvimento da pesquisa, no caso avaliativa, envolve a coleta/análise de um conjunto de dados/informações que devem ser tratadas em sua abrangência e significância em resposta ao problema investigado.

**Qualidade e quantidade revelam-se inseparáveis, como dois aspectos da existência concretamente determinada.** Mas esses dois aspectos não se misturam, não se confundem numa unidade abstrata. Processa-se uma espécie de luta surda, de conflito (embora ainda não se possa falar aqui, nessa análise do real de ‘forças’ propriamente ditas), entre esses dois lados do ser, que se afirmam e se negam, solidariamente, um ao outro (LEFEBVRE, 1991, p. 212, grifo nosso).

Ademais, deve-se ter presente que “devido à complexidade do real e de sua processualidade histórica, o processo de investigação de um objeto determinado se dá de forma aproximativa e continuada” (BOURGUINGNON, 2008, p. 113). Além disso, na pesquisa avaliativa de serviços, programas ou projetos sociais o objeto de investigação/análise contempla “[...] fatos, processos, situações ou conceitos complexos que não podem ser diretamente captados ou medidos” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 122) quantitativamente.

---

(Brannen, 1992). 3. A multiplicidade de observações produz dados mais ricos e variados, porque se consideram várias fontes e tipos de dados e análise de contextos ou ambientes. 4. Na abordagem mista são reforçados com criatividade teórica suficiente, procedimentos de avaliação crítica. 5. O mundo e os fenômenos são tão complexos que precisamos de um método para investigar as relações dinâmicas e extremamente intrincadas. 6. Ao combinar métodos, podemos aumentar não só a possibilidade de expandir as dimensões do nosso projeto de pesquisa, mas a compreensão é maior e mais rápida. 7. Os métodos mistos podem apoiar com maior solidez as inferências científicas, que se empregados isoladamente. 8. Os modelos mistos são capazes de explorar e aproveitar melhor os dados (Todd, Nerlich y McKeown, 2004). 9. São úteis para apresentar resultados a um público hostil”.

Nesse sentido, reitera-se a necessária correlação entre a abordagem quantitativa e a qualitativa, visto que o objeto de pesquisa a ser investigado deve ser apreendido em sua totalidade, atentando para as variáveis estrutura, conjuntura e articulação entre ambas<sup>14</sup>, todavia, se a opção for pelo método dialético crítico – outros métodos, como o positivismo busca mensurar quantitativamente dados/informações sem levar em conta outras variáveis e fatores, tais como as condições estruturais e a conjuntura que podem inferir no processo de construção, execução e nos resultados atingidos ou não por determinado serviço, programa e/ou projeto.

Para fins ilustrativos as afirmações realizadas pode ser o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que é o principal serviço de proteção social básica, de caráter continuado, que tem como finalidade “[...] fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (MDS, 2009, p. 05). Num estudo avaliativo que se propõe a analisar o aumento de acessos e usufruto a serviços socioassistenciais e setoriais das famílias destinatárias do programa poder-se-ia ter como indicadores: a) a porcentagem de famílias que buscaram acesso aos serviços socioassistenciais (serviço de convivência e fortalecimento de vínculos) e setoriais (educação, saúde, habitação...); b) o usufruto desses direitos pelas famílias beneficiárias do programa. Se for considerada apenas a porcentagem de famílias que buscaram acesso nesses serviços, seria correto dizer

---

<sup>14</sup> “A **estrutura** é aqui entendida como a forma de organização ou o sistema da sociedade, sendo determinada pelas relações econômico-sociais estabelecidas em um dado momento histórico. A estrutura é determinada pelo modo de produção (forças produtivas e relações sociais de produção) e pelo modo de ser nas relações da sociedade. A **conjuntura** apreendida como o contexto/espço de interação entre vários fatores conjugados, ‘[...] na perspectiva das relações sociais e na forma como vão sendo produzidas – objetiva e subjetivamente – [num] determinado contexto sociocultural e econômico e em [um dado período histórico] [...]’ (FÁVERO; MELÃO; JORGE, 2005, p. 67). Sendo necessário para isso reconhecer o lugar social onde ocorre a intervenção profissional, a partir dos (as): acontecimentos, cenários, atores e relações de força (SOUZA, 2005). A **articulação entre estrutura e conjuntura** é compreendida a partir da relação entre conjuntura (acontecimentos, cenários, atores, relações de força) e estrutura (relações sociais, econômicas e políticas). Contudo, neste processo é [...] fundamental perceber o conjunto de forças e problemas que estão por detrás dos acontecimentos. [Percebendo] quais as forças, os movimentos, as contradições, as condições que o geraram’ (SOUZA, 2005, p. 14-15). Ou seja, a análise dos acontecimentos em um determinado cenário, pela ação de seus atores, referenda relações sociais que somente podem ser explicadas pela relação destas com a conjuntura” (CARRARO, 2008, p. 14).

que o PAIF contribuiu para isso, quando na realidade não teria garantido as famílias beneficiárias o usufruto destes direitos.

Para tanto, no processo de elaboração de indicadores particularmente no caso da pesquisa avaliativa que se propõe a emitir um juízo de valor e esse não deve ser arbitrário, devem ser considerados os aspectos quantitativos e qualitativos.

**Quantitativos** [...] procuram focar processos satisfatoriamente **traduzíveis em termos numéricos**, tais como valores absolutos, médias, porcentagens, proporções [...]. **Qualitativos** [...] relacionados a processos onde é preferível utilizar **referências de grandeza, intensidade ou estado**, tais como forte/fraco, amplo/restrito, frágil/estruturado, ágil/lento, satisfatório/insatisfatório e assim por diante (VALARELLI, 2008, p. 12, grifo nosso).

Pois, uma leitura adequada da realidade pesquisada requer a construção de indicadores que conectem a abordagem quantitativa e a qualitativa, de forma a possibilitar a superação da aparência e o desvendamento da essência da realidade investigada, no caso, do objeto de da pesquisa avaliativa.

Na pesquisa avaliativa concretizada pela autora se quantificaram os dados qualitativos resultantes do emprego da utilização das técnicas utilizadas para a coleta de informações acerca da edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul. Isso foi realizado considerando o número de vezes que cada código (categoria) apareceu como um dado emergente das “falas” dos sujeitos ou os significados atribuídos pelos sujeitos aos fatos, relações, processos e práticas.

No que tange aos indicadores da pesquisa avaliativa efetivada foram definidos com base no objeto, objetivos e questões norteadoras a partir de uma proposta de planejamento adaptada de Marino<sup>15</sup> (2003). Para fins ilustrativos, no quadro (8), a seguir, apresentam-se as dimensões, os indicadores, o meio ou fonte de verificação.

---

<sup>15</sup> O planejamento proposto por Marino (2003) pode ser visualizado em sua obra “**Manual de Avaliação de Projetos Sociais**” na página 48.



OBJETO	PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS EM CAXIAS DO SUL			
Objetivos	Questões Norteadoras	Dimensões	Indicador (es)	Meio ou Fonte de Verificação
Configurar o contexto histórico, estrutural e conjuntural, evidenciando os aspectos fundamentais e contraditórios que determinam o processo de edificação das orientações do trabalho com famílias.	Em que contexto histórico-estrutural e conjuntural as orientações para o trabalho com famílias está sendo delineada no município de Caxias do Sul?	Contexto histórico-estrutural e conjuntural que condiciona a proposta.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diagnósticos elaborados para a construção das orientações do trabalho com famílias.</li> <li>2. Decisão pela escolha da construção de uma alternativa para o enfrentamento das questões tomadas como prioritárias.</li> <li>3. Sujeitos/instituições e interesses envolvidos no processo de edificação das orientações do trabalho com famílias.</li> <li>4. Fatos/acontecimentos que antecederam e determinaram a formulação das orientações do trabalho com famílias.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– História Oral</li> <li>– Pesquisa documental</li> </ul>
Explicitar os aspectos que orientam a concepção e a execução do trabalho com famílias, tendo em vista apreender sua lógica e estruturação, bem como a viabilidade da proposta.	Quais são os aspectos que compõem as orientações para o trabalho com famílias no SUAS?	Aspectos da concepção e execução das orientações	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normas uniformizadoras claras, objetivas e pertinentes: critérios de acesso, mandatários, princípios, diretrizes, objetivos, equipe técnica prevista (formação e composição), financiamento definido, carga horária dos profissionais previstas, instalações físicas e forma de operacionalização definidas.</li> <li>2. Proposta teórico-metodológica para fundamentar as ações profissionais junto às famílias.</li> <li>3. Forma de organização e gestão das orientações para o trabalho com famílias: atribuições e as responsabilidades de cada órgão envolvido (gestor municipal, CRAS e CREAS, entidade/setor executora), o monitoramento e a avaliação dos processos de trabalho operacionalizados para testagem do processo.</li> </ol>	

Quadro 8 – Planejamento para o delineamento das dimensões, indicadores da pesquisa avaliativa e fontes de verificação.

Fonte: Projeto de pesquisa de Mestrado.

Nota: elaboração da autora.

OBJETO	PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS EM CAXIAS DO SUL			
Objetivos	Questões Norteadoras	Dimensões	Indicador (es)	Meio ou Fonte de Verificação
Dar visibilidade as condições estruturais ofertadas pelo município para a constituição da orientações para o trabalho com famílias.	Quais as condições estruturais ofertadas pelo município para a constituição da orientações do trabalho com famílias?	Condições estruturais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existência de prioridade do governo que permitam a implantação da proposta</li> <li>2. Existência de condições administrativas (fluxos, processos, burocracia) para a implantação da proposta</li> <li>3. Explicitação de recursos humanos (pessoal, capacitação, condições de trabalho) necessários à viabilização da proposta</li> <li>4. Definição e especificação da estrutura física e dos equipamentos necessários à implantação da proposta</li> <li>5. Explicitação de recursos financeiros para o desenvolvimento do trabalho com famílias</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– História Oral</li> <li>– Pesquisa documental</li> </ul>
Verificar como as orientações para o trabalho com famílias em elaboração é vislumbrada pelos diferentes sujeitos envolvidos, buscando identificar nos pressupostos e nas expectativas destes demandas e formas de adesão e resistência.	Como as orientações do trabalho com famílias em edificação é vista e percebida pelos diferentes sujeitos envolvidos?	Opinião dos diferentes sujeitos em relação à proposta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expectativas atendidas pela proposta</li> <li>2. Nível de adesão e resistência dos agentes envolvidos no processo</li> <li>3. Nível de aceitação, envolvimento e participação dos diferentes sujeitos</li> </ol>	
Apreender e caracterizar a interação e relações estabelecidas entre as representações envolvidas, a partir de suas funções e responsabilidades, evidenciando a premissa metodológica adotada, norteadora da construção das orientações do trabalho com famílias.	Como se dá a particularidade da relação entre as representações envolvidas, considerando suas funções e responsabilidades no município de Caxias do Sul?	Interação e relações estabelecidas entre as representações envolvidas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sujeitos e interesses envolvidos no processo</li> <li>2. Articulação entre as representações envolvidas no processo</li> <li>3. Compartilhamento de responsabilidades dos diferentes sujeitos envolvidos</li> <li>4. Valores e concepções sobre a política partilhados pelos envolvidos no processo</li> </ol>	

Quadro 8 – Planejamento para o delineamento das dimensões, indicadores da pesquisa avaliativa e fontes de verificação.

Fonte: Projeto de pesquisa de Mestrado.

Nota: elaboração da autora.

Do exposto depreende-se que a elaboração e a escolha dos indicadores para avaliação de uma política ou programa social ocorre em função do objeto que se pretende pesquisar (planejamento, processos, resultados, impactos) e dos objetivos que se propõe alcançar com o estudo avaliativo.

A partir de uma leitura global da seção, vale a pena registrar uma síntese do que foi exposto, iniciando acerca dos conceitos agregados à avaliação, sob duas óticas: *latu sensu* e *strictu sensu*.

Se considerado o sentido amplo e geral do termo, a avaliação pressupõe atribuir um juízo de valor sobre determinado objeto a partir de critérios valorativos. Neste caso, trata-se de avaliações informais, de uma atividade constante, inerente a vida cotidiana, que não recorre a métodos científicos e nem emprega técnicas de pesquisa para realizá-la.

No entanto, a avaliação, em sentido estrito ou avaliação sistemática, requer o emprego de métodos científicos e técnicas de pesquisa, pois configura-se como uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida. Considerada ainda, como um elemento básico do planejamento junto à elaboração e execução de uma ação, em vista de que a mesma possibilita revisar o momento da elaboração e da execução do planejamento e cada uma das ações efetivadas no processo proposto.

Também, neste capítulo, se buscou abordar as definições, funções e diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação. Embora sejam atividades diferentes que se complementam, a avaliação se utiliza dos dados produzidos pelo monitoramento para coletar e analisar dados acerca de determinada política ou programa social. O que diferencia ambos é o momento em que se realizam, a frequência em que ocorre e a finalidade que se propõem alcançar. Contudo, assimila-se nos sujeitos que realizam e a quem se destina.

Outrossim, explicitaram-se nesta seção deste trabalho as tipologias de estudos de avaliação, que podem variar conforme a classificação aportada pelos autores utilizados. Diante da categorização desses, elencaram-se algumas categorias para abordar acerca da pesquisa avaliativa:

- i. o momento em que se avalia: ex-ante (antes), durante ou expost.
- ii. a natureza, o papel ou função da avaliação: somativa ou formativa.

- iii. a procedência dos avaliadores ou quem realiza a avaliação: externa, interna, mista, auto-avaliação ou participativa.
- iv. os aspectos do programa que são objeto ou o conteúdo da avaliação:
  - a) plano e conceitualização do programa, instrumentação e seguimento do programa (processo), eficácia e eficiência do programa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994);
  - b) diagnóstico ou proposta, monitoramento e/ou acompanhamento, encerramento de um ciclo planejado do programa (BARREIRA, 2002 e 2002a);
  - c) processo, resultados e impacto (BRASIL, 2010);
  - d) processos e impacto (COHEN; FRANCO, 1993);
  - e) processos e resultados (DRAÍBE, 2001 apud VAITSMAN, 2009).

Vale lembrar que o objeto/conteúdo da avaliação foi expresso na seção 2.4 OS ELEMENTOS BÁSICOS DEFINIDORES DE UMA PESQUISA AVALIATIVA: objeto, objetivos, razões e sujeitos sociais implicados, no entendimento de que estes três aspectos são interdependentes um em relação ao outro. Em outras palavras, a definição do objeto condiciona os objetivos e as razões para proceder um estudo avaliativo. Neste mesmo item se adensaram reflexões sobre os sujeitos implicados no trabalho avaliativo: os responsáveis pela pesquisa, os demandantes e os respondentes da avaliação e os usuários, beneficiários ou destinatários das políticas ou programas sociais.

Além disso, neste capítulo, discorreu-se acerca da trilha metodológica do ciclo investigativo na pesquisa social avaliativa, com ênfase para as etapas e as orientações metodológicas que a caracterizam como tal, dotando-a de caráter científico.

Por fim, aportou-se sobre os indicadores que podem e devem compor uma pesquisa avaliativa que, por emitir um juízo de valor acerca de uma política ou programa social, requisita que se faça a partir de critérios que possibilitem mensurar quanti-qualitativamente as dimensões que se pretende avaliar.

Ao final deste capítulo compete ressaltar que o referencial teórico-metodológico sistematizado, sem a pretensão de esgotar a matéria, procurou incorporar os diferentes aspectos e características que compõem uma pesquisa avaliativa e adensar as reflexões atuais sobre a temática, enfatizando a metodologia

na avaliação de políticas e programas sociais e demonstrando a forma como se poderia conduzir estudos avaliativos.

No entanto, o referencial teórico-metodológico produzido pela autora fornece os elementos básicos para que se proceda à análise do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS, dando visibilidade à metodologia da pesquisa avaliativa e ao desocultamento dos múltiplos determinantes que configuram essa experiência concreta, contribuindo com subsídios para a tomada de decisão sobre os rumos e o aperfeiçoamento das estratégias empregadas, buscando promover a aprendizagem coletiva e a produção de conhecimento sobre pesquisa avaliativa na política social pública de assistência social.

É importante frisar que, no contexto da implantação do SUAS no território nacional pelos três entes federados, é fundamental a solidificação de uma cultura de avaliação dos benefícios, serviços, programas e projetos para analisar o contexto em que a política social pública de assistência social se conforma, corrigir rumos ou reorientar o curso das ações, aprimorar as estratégias empregadas, ratificar opções e acertos, otimizar o uso dos recursos públicos, servir de instrumento para o controle social e qualificar o atendimento às famílias e seus membros beneficiários dos serviços socioassistenciais.

Nessa ótica, se encontra encaminhada no capítulo 3 desta dissertação uma leitura geral sobre o contexto que vem conformando a implantação do SUAS no país, evidenciando aspectos que facilitam e/ou condicionam a concretização da assistência social enquanto política pública e direito social, agregando a isso, os elementos caracterizadores da organização e a gestão da política social pública de assistência social na ótica do SUAS – com ênfase no eixo matricialidade sociofamiliar – que estruturam a gestão da assistência social e as propostas de efetivação da proteção social básica e especial (média e alta complexidade).

### 3 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A MATERIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) teve sua aprovação deliberada na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, sendo que seu conteúdo foi adensado ao marco legal desse sistema, composto pela: Política Nacional de Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (2006). Vale mencionar que o SUAS tem projeto de lei 3.077/2008 (PL SUAS) recentemente aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

O SUAS “cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, **constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais**” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 39, grifo nosso): i) descentralização político-administrativa, pressupõe compartilhamento de responsabilidades na gestão e co-financiamento entre os três entes federados, articulando também a territorialização; ii) participação da população se dá por meio de organizações representativas; iii) primazia da responsabilidade do Estado na sua condução em cada esfera de governo; iv) centralidade na família para concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos.

Diante da definição desta ordenação da gestão da política social pública de assistência social os municípios vêm buscando adequar-se ao sistema e habilitar-se em algum dos níveis de gestão<sup>16</sup> estabelecidos pela NOB/SUAS (2005). Esse movimento vem envolvendo “[...] um processo complexo que mobiliza instituições, diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades diferenciadas, recursos [...]”

---

<sup>16</sup> Os tipos de gestão que o SUAS comporta é dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, sendo que a Gestão dos Municípios possibilita sua habilitação em um dos três níveis possíveis: inicial, básica e plena (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 26). Para aprofundamentos dos tipos e níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social ver Norma Operacional Básica do SUAS de 2005.

(SILVA E SILVA, 2008, p. 96) e exigindo que os gestores e agentes operadores das ações de assistência social vão além da adesão, rompem com antigas práticas, o que implica numa nova forma de conceber e gerir esta política alicerçada de direitos.

O redesenho da organização e gestão da assistência social nos âmbitos municipal e estadual demanda, por sua vez, a efetivação de estudos, pesquisas avaliativas que possibilitem “[...] aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro [...]” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 57), apreender os aspectos que condicionam/limitam ou que favorecem sua concretização na ótica do SUAS – considerando o contexto macro e micro social –, bem como apontar as fragilidades e lacunas que impõem uma revisão nas formas de conceber e gerir a política. Demanda também o estabelecimento de espaços de gestão voltados para a capacitação e a qualificação da atuação técnica por meio de parcerias entre instituições de ensino e organismos gestores do Sistema, bem como a interlocução destes na proposição e construção de orientações, normatizações no âmbito municipal, fluxos e rotinas – como é o caso do município de Caxias do Sul, locus de pesquisa deste trabalho.

Dito isso, cabe explicitar, em vista do estudo proposto, “a contribuição da pesquisa avaliativa para o aprimoramento do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social em Caxias do Sul” que, nos itens que seguem, serão apresentados inicialmente uma breve contextualização histórica do movimento de constituição da assistência social como política social pública e num, segundo momento, se efetuará uma abordagem acerca das principais alterações referentes ao marco teórico-operacional da organização e da gestão da política pública de assistência social na ótica do SUAS para posteriormente tratar do desenho e da lógica de estruturação e gestão do Sistema nos municípios, enfatizando a descentralização político-administrativa e a matricialidade sociofamiliar, pois vincula-se com o objeto do estudo proposto.

### 3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em 1988, com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, a assistência social passa a integrar o tripé da Seguridade Social ao lado da previdência social e saúde, constituindo-se como uma política social pública não contributiva, devendo ser prestada a todos os que dela necessitarem.

Como direito de cidadania a assistência social passou a ser reconhecida legalmente como responsabilidade pública. No entanto, apenas a Constituição não garantiu sua concretude ao direito proclamado, pois “a doutrina jurídica [...] ensina que não basta um direito ser reconhecido para ser prontamente executável” (PEREIRA, 1996, p. 88), precisa ser assegurado por lei complementar ou ordinária. Desse modo, de 1988 a 1993,

os movimentos pró-assistência social passam a [...] [se articular] com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS – vão se movimentar com a ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social (SPOSATI, 2003, p. 18).

Ao longo do período (1988-1993), mesmo com as diversas formas e inúmeras tentativas de veto aos projetos de lei elaborados, foram “[...] objeto de contestação e alvo de ações de inconstitucionalidade [...]” (PEREIRA, 1996, p. 95) e reformulados em todos os governos seguintes (governos Itamar Franco, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso). A assistência social foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que definiu e explicitou o significado e o campo de abrangência desta política social pública:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, LOAS, 1993).



Sem dúvida, com todas as contradições que pode expressar um documento que é “[...] produto e expressão de debates e embates políticos [...]” (PEREIRA, 1996, p. 102) a LOAS representou um avanço importante para a materialização da política social pública de assistência social, considerando que esse marco legal vem sendo aprimorado com a PNAS (2004), NOB-SUAS (2005) e NOB-SUAS-RH (2006) e a explícita indicação, nestes últimos documentos, da necessária organização e gestão desta política através de um Sistema Único de Assistência Social.

Destarte, “O SUAS<sup>17</sup>, materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 39). Portanto, espera-se com a aprovação do PL SUAS (Projeto de lei 3.077/2008) que a assistência social seja concretizada como política pública de Estado (dever de Estado) e direito da população, de caráter permanente, assegurada independentemente da duração dos mandatos dos governos.

Então, a partir da Constituição Federal de 1988 e da definição da LOAS (1993):

a assistência social, antes considerada (quando muito) **um dever moral**, passou a ser direito do cidadão e um dever do Estado, tendo em vista **não só a compensação de carências decorrentes dos impactos regressivos das políticas econômicas**, mas também **a prevenção de situações indignas de vida** que tem sistematicamente transformado o pobre brasileiro em pária social (PEREIRA, 1996, p. 88, grifo nosso).

Compreende-se que a afirmação da assistente social e pesquisadora Potyara A. A. Pereira, referida anteriormente, apesar de ser de 1996 – período que antecede<sup>18</sup> os avanços obtidos em relação à concepção, formas de organização e

---

<sup>17</sup> A implementação do SUAS, indicada na PNAS (2004) tem sua normatização estabelecida pela NOB/SUAS que foi aprovada em julho de 2005 - Resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social de 15/07/2005: “A Norma Operacional Básica da Assistência Social ora apresentada é um resultado incontestado de onze anos de formulação e debate na área da Assistência Social com centralidade e premência para o processo de consolidação da Política Nacional de Assistência Social sob a égide do Sistema Único em curso” (NOB-SUAS, 2005, p. 79).

<sup>18</sup> Distante no sentido que as definições, por exemplo, acerca das funções desta política, hoje centradas na proteção e vigilância social e defesa social e institucional e da definição do SUAS, apenas ficaram melhor definidas em 2004 com a aprovação da PNAS (2004). Sem dúvida os estudos, pesquisas, problematizações e sistematizações elaboradas inclusive por Potyara A. A. Pereira (1996), ao lado de tantos outros assistentes sociais tais como Maria Carmelita Yazbek

gestão hoje definidos como orientadores da política pública de assistência social – é atual e configura duas importantes premissas. A primeira, indicada pela autora como dever moral comporta aquilo que Potyara Pereira, em vários de seus textos, aponta como aspectos sob os quais a assistência social deve pautar-se enquanto política:

Falar da assistência social como *política*, e não como ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo (por mais bem intencionadas que sejam), é falar de um processo complexo que, embora não descarte o sentimento (de cooperação, de solidariedade e até de indignação diante das iniquidades sociais), é ao mesmo tempo *racional, ético e cívico* (PEREIRA in PEREIRA; BRAVO, 2002, p. 220).

Ou seja, o dever moral congrega o aspecto **racional**, porque sendo uma política pública, dever do Estado e direito do cidadão, sob controle social da sociedade civil organizada, “deve resultar de um conjunto articulado e discernido de decisões coletivas que, por sua vez, se baseiam em indicadores científicos” (PEREIRA in PEREIRA; BRAVO, 2002, p. 220).

O **ético** aponta à intransigente defesa dos direitos humanos, da consolidação da cidadania, da equidade e justiça social (BRASIL, CÓDIGO DE ÉTICA DO ASSISTENTE SOCIAL, 1993), tendo em vista que

o combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma *responsabilidade moral* que nenhum governo sério deve abdicar. Contra o egoísmo imoral de se tirar proveito, ou fazer vista grossa, da fome, da miséria, da ignorância e da morte prematura de milhares de pessoas devastadas pela pobreza extrema [...] é condenável não se fazer ‘de tudo’ diante dessas calamidades sociais (PEREIRA in PEREIRA; BRAVO, 2002, p. 220).

E por fim, compreende-se que o dever ético associa o aspecto **cívico**, por ter conexão inquestionável

---

(1993), Raquel Raichelis Degenszajn (1998), Maria Luiza Mestriner (2001), Ivanete Boschetti (2003), Aldaíza Sposati (2003), Berenice Rojas Couto (2004), Beatriz Augusto de Paiva (2003) e outros não tão conhecidos, mas que através de suas dissertações e teses, foram fundamentais para as definições hoje referidas no aparato normativo da assistência social no Brasil.

com os direitos de cidadania [...]. o direito a ser concretizado [...] afigura-se ao mesmo tempo, como um *dever de prestação* por parte do Estado e um *direito de crédito* por parte da população aquilo que lhe é essencial (PEREIRA in PEREIRA; BRAVO, 2002, p. 221).

A segunda premissa vincula-se ao fato de que as concepções, as intenções, os aspectos definidores do dever ético, precisam ser providos e realizados, no caso de uma política pública, pelo Estado. Neste sentido, compreende-se que as definições dispostas na PNAS (2004), NOB-SUAS (2005) e referendadas nas várias orientações e normatizações do MDS e CNAS, resultado de lutas, mobilizações, estudos e pesquisas – nos quais a categoria profissional dos assistentes sociais tem uma qualificada contribuição – vem indicando positivamente desde 2004<sup>19</sup>, por exigência da sociedade e vontade política do governo federal, que esta política pública alçou um patamar diferenciado. É inegável que, apesar de todos os limites e constrangimentos de ordem estrutural, configuradores dos vários ajustes econômicos mundiais, afetam sobremaneira a população em geral, resultando em maior quantidade de demandatários à política pública de assistência social que com certeza comprometem sua efetividade, mesmo assim os avanços precisam ser reconhecidos.

Não se está com isto negando o abismo ainda existente entre os direitos definidos na Constituição Federal de 1988 e leis infraconstitucionais e sua materialização efetiva, uma vez que, com certeza, “a simples existência de garantias legais não se traduz em garantias de direitos sociais” (COUTO, 2006, p. 56). Concorda-se que a assistência social “na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece [...] uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários” (YAZBEK, 2004, p. 26). No entanto, é inegável que esta política pública encontra-se em pleno processo de racionalidade técnica e política e profissionalização<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Lembrando que em dezembro de 2003 acontece a IV Conferência Nacional de Assistência Social onde é aprovado o SUAS e em janeiro de 2004 é criado o Ministério do Desenvolvimento Social cuja gestão, até o presente momento, vem pautando-se pela defesa e busca da execução do que foi definido naquela Conferência e nas demais, depois desta: V, VI e VII.

<sup>20</sup> O que requer continuar de forma mais abrangente avaliações, pesquisas, estudos sobre os impactos que tem tido sua operacionalização na vida dos usuários, bem como sobre a implementação e funcionamento dos CRAS e CREAS (estrutura, organização interna, processos

Quanto ao abismo, à imensa fratura entre direitos e sua efetivação, a exemplo das demais políticas sociais públicas, a assistência social, no Brasil, ainda enfrenta relevantes desafios decorrentes, entre outros: a) da sua histórica constituição; b) das reformas estruturais estabelecidas particularmente a partir da década de 1990, década de sua formulação enquanto política pública.

Referente à constituição histórica da assistência social, não se pode deixar de considerar que a formulação da assistência social no Brasil, enquanto política de Seguridade Social, foi historicamente firmada em meio às contradições e antagonismos de classes, próprios da sociedade capitalista: i) por um lado, a classe dominante tendo como finalidade a manutenção do *status quo* e os interesses hegemônicos, por isso suas ações direcionavam-se para a caridade, a filantropia, o favor e o clientelismo político e o “primeiro-damismo”; ii) de outro lado, a classe trabalhadora lutando pela conquista dos direitos de cidadania.

Ademais, é necessário apreender o lugar da assistência social na dinâmica da sociedade brasileira (antes dela se constituir como política pública), que em seu processo de conformação ocupou um lugar subalterno e/ou residual na formação socioeconômica, política e cultural do Estado brasileiro.

A assistência social, tal como a conhecemos hoje, é fruto de um longo processo que se desenvolve na sociedade brasileira. Se formos recuar mais no tempo, encontraremos o pesado legado de uma área que não foi concebida como campo de definição política dentro do universo das políticas sociais, constituindo-se num *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e de entidades assistenciais que, gravitando em torno do Estado, construíram relações ambíguas e contraditórias (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 1, 2008, p. 14).

Revisitando o processo histórico, evidencia-se que a assistência social foi historicamente a denominação dada às ações efetuadas junto aos “pobres” por meio da doação, da caridade e do sentimento de “amor ao próximo”, estava ligada às ações realizadas voluntariamente pelas damas de caridade sob a coordenação, a

---

de organização e gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios), assim como das demais entidades e órgãos que fazem parte da rede socioassistencial. Ou seja, neste movimento inicial de implementação do SUAS nos municípios é preciso realizar pesquisas avaliativas acerca dos processos – ex-post e formativa –, que identifiquem êxitos e problemas, assim como, os condicionantes dos mesmos.

partir da década de 30, do século findo, das primeiras damas dos Municípios, Estados e União<sup>21</sup>. “Tratava-se de uma ação de caráter não profissional, com forte significado de ajuda, como uma maneira de praticar o bem, cumprindo os seus deveres religiosos de caridade aos pobres” (TORRES, 2002, p. 28).

As ações assistenciais ganham “normatizações<sup>22</sup>”, a partir da regulamentação da Carteira Profissional (Decreto 21.175/1932) normalizadora das relações entre capital e trabalho, quando o Estado passa a reconhecer o trabalho como aspecto que deve ser protegido, ganhando

*status* de direito, restando à grande massa de trabalhadores autônomos, desempregados e a mão-de-obra de reserva apenas a filantropia privada, que já começa em parte, a ser apropriada, subvencionada e controlada pelo governo via CNSS e seu sistema de subvenções (MESTRINER, 2001, p. 105).

O reconhecimento do trabalho como direito agrega na Constituição Federal de 1937 um outro elemento importante à compreensão da concepção de assistência veiculada socialmente até 1988. Ou seja, a Constituição de 1937 reconhece o trabalho como

dever de todos (Art. 136), o que implica crime o não trabalho. Assim, como num movimento de punição, define que não merece garantia de atenção aquele que não trabalha e não produz. Criando uma dualização entre a atenção previdenciária e as ações assistenciais, a legislação faz diferenciar as garantias de direito, das práticas de concessão, construindo uma forma peculiar de reprodução estatal da força de trabalho. **Instalando o primado do trabalho, alija o trabalhador sem carteira assinada da regulamentação jurídica, reservando-lhe apenas a caridade e a benesse** (MESTRINER, 2001, p. 105, grifo nosso).

---

<sup>21</sup> O primeiro-damismo, prática aceita até bem pouco tempo como legítima e necessária, surgiu com intensidade, a partir do Governo Getúlio Vargas, especificamente na década de 1940, quando foi criada a primeira instituição nacional de assistência social intitulada de Legião Brasileira de Assistência (LBA).

<sup>22</sup> Normatizações aqui utilizadas entre aspas no sentido de que as ações assistenciais passaram a ser legalizadas, ou seja, amparadas por lei.

A LBA, criada em 1942, “o braço assistencialista do governo” (COUTO, 2006, p. 103), forma – assistencialista<sup>23</sup> – encontrada para legitimar o governo Vargas, reitera a lógica do não direito a quem não tem carteira profissional assinada.

[...] A relação da assistência social com o sentido patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – a LBA. A idéia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação (SPOSATI, 2003, p. 09).

A assistência instituída a partir do primeiro governo Vargas voltava-se a ações pautadas na “boa vontade” caracterizadas como ações de “ajuda” que “[...] fragilizam grupos e coletivos da população [...]” (SPOSATI, 2003, p. 09), o que imprimia à assistência social um caráter emergencial.

Destarte, ao separar os trabalhadores em duas facções compostas por detentores e não detentores de direitos, o Estado regulamenta, de fato,

práticas marginais de atenção, baseadas numa lógica clientelista e de favor [...]. **Transformando as provisões que deveriam ser estatais em benesses particulares, rebaixa a possibilidade e a qualidade desta atenção paralela** que, sempre insuficiente e precária, molda a cultura de que ‘para pobre basta qualquer coisa pobre’ (MESTRINER, 2001, p. 105, grifo nosso).

Cabe ressaltar que as ações assistenciais aos pobres vão ter como marca registrada sua vinculação ao voluntariado. O caráter tradicional baseado no não reconhecimento de direitos sociais a quem não estava inserido no mercado formal de trabalho, com particularidades em cada época histórica<sup>24</sup>, perdurou até a

---

<sup>23</sup> “O assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma (à margem da vontade dos ‘agentes’ intervenientes): oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos” (ALAYÓN, 1995, p. 48).

<sup>24</sup> Para maiores aprofundamentos sobre a história da assistência social no Brasil ver, entre outros: Pereira (1996, 2000), Mestriner (2001), Sposati et al (1995) e Sposati (2003), Boschetti (2003), Couto (2004).

promulgação da Constituição Federal de 1988 quando a assistência social é assumida, conforme já afirmado, como um direito de cidadania e dever do Estado.

Ora, uma denominação (assistência social) que carrega durante tantos anos seu atrelamento à marca da caridade, da benesse, do favor, do voluntariado, do não direito, tem muitas dificuldades para superar essa imagem. Esta lógica perpetuou-se enquanto cultura política<sup>25</sup> durante muitos anos: exemplo disso é que ainda no ano de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, quando a assistência social já tinha obtido o *status* de política pública, a primeira dama Rosane Collor – esposa do Presidente eleito, depois de muitos anos de ditadura militar – assumiu a presidência da LBA reproduzindo a histórica cultura política, norteadora das ações nesta área.

De 1994 a 2003 desencadeia-se um processo de construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social – quando se inicia a implantação de conselhos e realizam-se conferências nacionais, estaduais e municipais – ao mesmo tempo em que há a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Fundação Brasileira para a Infância e a Adolescência (FCBIA), que atuavam numa ótica anterior à Constituição Federal (1988) e à LOAS (1993) (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 1, 2008) sob o princípio da solidariedade<sup>26</sup>. Contudo, mesmo com o fim dessas instituições, ainda neste período, particularmente em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu o Programa Comunidade Solidária que

---

<sup>25</sup> Para este trabalho, utiliza-se a expressão cultura política brasileira, para indicar a herança conservadora predominante desde a formação do Estado brasileiro baseada na lógica privatista e patrimonialista, negadora de direitos e por isto reiteradora da subalternidade (SILVA, 2010). Para maior aprofundamento sobre a cultura política brasileira na perspectiva aqui utilizada ver: Faoro (2008); Fedozzi (2001); Holanda (2009); Oliveira (2008).

<sup>26</sup> Trata-se aqui de uma solidariedade cristã e não da solidariedade de classe que reconhece no outro um sujeito de direitos, muitas vezes negados por uma sociedade onde o antagonismo de classes prevalece.

na versão oficial [...] constitui [a] uma nova estratégia de enfrentamento [de expressões] da questão social e estratégia de controle social pela parceria entre Estado e sociedade civil, por meio da solidariedade denominada responsabilidade social. [...] [que na realidade expressava e representava] a tendência ditada pelo capital internacional, de retorno à solidariedade, pelo apelo ao voluntariado e às parcerias com estratégia de enfrentamento [de expressões] da questão social (SOUSA, 2001, p. 108 in SILVA E SILVA, 2001, complementações entre colchetes nossa).

Destarte, este programa serviu de base para a criação, neste mesmo governo, particularmente entre 1998 e 1999, de leis direcionadas às organizações sociais (OS), organizações filantrópicas (OF) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), com vistas ao estabelecimento de “[...] um marco legal e regulador [...] das ações entre Estado e organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais [...]” (SILVA, 2007, p. 141) – que têm resultado em certa medida modo num processo de privatização dos serviços sociais (como saúde, educação, assistência social, entre outras) e afetando, modificando, restringindo o papel do Estado na condução das políticas sociais públicas.

Em suma, os traços paternalistas, assistencialistas e clientelistas, veiculadores da caridade, da benesse e do favor, baseados em relações de personalidade – indicadores da cultura política patrimonialista e privatista negadora de direitos de cidadania – foram reproduzidos ao longo da trajetória histórica da formação socioeconômica, política e cultural do Estado brasileiro, e, ainda, em um número elevado de situações se mantêm. Ou seja, “a cultura política conservadora e autoritária, excludente, preconceituosa, discriminatória, então, negadora do direito, permanece ainda na contemporaneidade” (SILVA, 2010, p. 28), uma vez que ainda é claramente perceptível uma das características desta cultura na operacionalização das políticas públicas, a “concepção tutelar do poder, engendrada pela precedência e primazia histórica do Estado em relação à sociedade e que se processa através de mecanismos de cooptação e de exclusão social e política” (FEDOZZI, 1997, p. 80).

Então, a cultura política de caráter paternalista, patrimonialista e conservadora perpassou a sociedade brasileira como um todo e foi veiculada junto às diferentes políticas públicas. No caso da política pública de assistência social, “a introdução da assistência social como política social da área da seguridade social [1988] incorpora uma inovação conceitual, mas também reitera as heranças históricas constitutivas da cultura política” (COUTO, 2008, p. 162, complementações



entre colchetes nossa), do país, que tem, sem dúvida, definido um aspecto dificultador/limitador para a assistência social afirmar-se como direito.

Conservando a marca da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como cultura senhorial, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece [...]. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação (CHAUI, 2001, p. 89).

Observa-se ainda uma “cultura política no campo da política social que mantém os traços conservadores e autoritários da formação [...]” (OLIVEIRA, 2008, p. 114) da sociedade brasileira, revelando-se, à medida que parte significativa da sociedade ainda defende a mercantilização e privatização dos direitos e das políticas sociais, o “encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado [...]” (CHAUI, 2001, p. 56). Como exemplo, cita-se o discurso corrente que diz que o Programa Bolsa Família (PBF) tem caráter “eleitoreiro”, “é um programa assistencialista eleitoreiro do PT”, “acomoda os pobres”, “estimula as famílias a terem mais filhos”, “é mais uma das formas de desviar recursos públicos”. Este é um dos grandes desafios a serem enfrentados pela política pública de assistência social, que somente será possível com pesquisas, estudos, orientações técnicas e políticas, construção de parâmetros públicos que reinventem a ação pública “[...] no reconhecimento dos direitos [entre eles a assistência social] como medidas de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos” (TELLES, 1999, p. 163, complementações entre colchetes nossa).

Portanto, a apreensão dos limites para afirmação dessa política social como afiançadora de direitos deve considerar que

O campo da assistência social sempre foi uma área muito nebulosa entre Estado e sociedade civil no Brasil. Para compreendê-la é preciso inscrevê-la no contexto da sociedade de capitalismo tardio que se revelou no Brasil. Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como um atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la (COUTO, 2008, p. 64).

Ademais, é preciso levar em conta “a capacidade de compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência, diante do agravamento da pobreza, sem hiperdimensionar o papel da Assistência Social no enfrentamento da ‘questão social’ [...]” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVOSKY in MOTA, 2008, p. 197), o que se constitui em outro grande desafio.

Quanto às reformas estruturais<sup>27</sup>, implementadas na década de 1990, portanto, na mesma época da definição da Lei Orgânica de Assistência Social (1993) elas foram uma das resposta contidas nos planos de ajuste estrutural resposta dada pelo grande capital a “[...] uma crise global de um modelo social de acumulação [...]” (SOARES, 2003, p. 20), resposta que caracterizou-se

principalmente, por medidas de ajuste na economia, com severas restrições aos gastos públicos, em especial na área social, e privatizações de empresas e organizações estatais. Tratou-se de um contexto, no qual foram encolhidas as responsabilidades estatais na regulação das políticas públicas e valorizadas as ‘virtudes’ da regulação pelo mercado (MDS, 2009, MÓDULO 4, p. 01).

---

<sup>27</sup> Em acordo a Oliveira (2005), as reformas estruturais “referem-se àquelas contidas nos planos de ajuste estrutural que marcaram a proposta de implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina, sobretudo a partir da década de 90”. (p. 32). Ainda, Oliveira (2005) destaca que “[...] o significado da palavra reforma, [...] na tradição filosófica ocidental, sempre teve uma conotação de caráter progressista, em uma direção de maior igualdade e liberdade. O termo começa a ser usado a partir da reforma Protestante, que foi considerada um enorme avanço às liberdades individuais, uma vez que possibilitou o diálogo direto dos crentes com seu deus. Desde então, na tradição política ocidental, falar de reformas sempre significou um processo de troca para uma sociedade mais igualitária, uma sociedade mais justa, uma sociedade potencialmente mais democrática. Sem dúvida, as reformas [...] **que tiveram lugar na América Latina se moveram exatamente em direção contrária**. Por isso, mais que reformas, o termo mais correto seria dizer que foram processos de contra-reforma, processos de destruição, processos que tiveram como consequência processos de des-cidadanização’ [...]” (BÓRON, 2003 apud OLIVEIRA, 2005, p. 32, tradução e grifo da autora).

Isto definiu o processo de tentativas de destituição, desmonte e desregulamentação dos direitos sociais desde seu adensamento na Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

As reformas estruturais centraram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial financeira, na privatização do setor público e na intransigente defesa da redução da

**intervenção do Estado na vida social ao mínimo**, tem como princípio ético a propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados, cuja cultura pós-moderna é seu protótipo (HARVEY, 1992), **colocando o indivíduo e sua liberdade individual no topo da escala valorativa, desmontando os direitos sociais dos trabalhadores, secundarizando os objetivos vinculados à igualdade social**, aceitos apenas como defesa de condições de mesmas e iniciais oportunidades de todos (OLIVEIRA, 2005, p. 45).

As reformas estruturais foram operacionalizadas na América Latina

através de uma lógica veiculada pelo poder dominante internacional, aceita como verdadeira e reproduzida socialmente como única possibilidade de retomada de crescimento econômico e saída da crise instalada. [...], segundo as promessas feitas [...], gerariam mudanças que resultariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e isso redundaria na minimização de várias expressões da questão social colocadas para a maioria da população dos países periféricos. Grande parte das análises expostas na literatura sobre o tema tem afirmado que isso não ocorreu; ao contrário, os resultados da implementação das reformas estruturais significaram muitas regressões na situação social da região. [...] **Há, inclusive, estudos, diagnósticos e relatórios** de organismos internacionais, especificados através de indicadores econômicos, demonstrando que a implementação do modelo econômico, via ajuste estrutural, nos países periféricos têm representado maior vulnerabilidade aos seus povos, caracterizando-se por ser um **fenômeno extremamente restrito, excludente e polarizante da riqueza entre as classes e nações** (FIORI, 2001), além de permitir maior concentração de riqueza, até mesmo nos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 2005, p. 94, grifo nosso).

Portanto, é nessa conjuntura de crescente subordinação das políticas sociais públicas às políticas de ajuste da economia “sob o argumento de que o Estado é ineficiente, corrupto e custa caro, [que] promovem-se ‘reformas’ que na verdade

desmontam o aparato público [...]” (SOARES, 2003, p. 29), que a assistência social, como política pública, inicia sua trajetória, seus confrontos, seus limites e possibilidades na direção da concretização do atual sistema descentralizado e participativo.

Destarte, o movimento processual de reestruturação orgânica da política pública de assistência social vem ampliando e resignificando as concepções, os elementos teóricos e instrumentais que orientam e conformam sua consolidação num amplo processo de racionalidade técnica e política e de profissionalização, esta materializada na construção – no âmbito federal, estadual e municipal – de orientações políticas, técnicas, metodológicas e de gestão do SUAS, que têm incidido na reconfiguração da gestão do trabalho e formação dos trabalhadores, na organicidade e melhoria da qualidade da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Feita essa discussão, retoma-se o momento histórico atual, direcionando a reflexão para a organização e gestão da política de assistência social sob o prisma do SUAS no âmbito municipal e sua articulação com os demais entes federativos, trazendo ao debate as novas matrizes conceituais e organizativas enunciadas na PNAS (2004) e na NOB-SUAS (2005), que introduzem mudanças na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na assistência social.

### 3.2 A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: possibilidades concretas de re-significação da política e novos requisitos ao seu processo de gestão

O campo da política social pública de assistência social se encontra num momento privilegiado de transformações e novas possibilidades concretas de resignificação pela nova forma de concebê-la e concretizá-la, especialmente pela estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulado pela Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, 2005) e pelo projeto de lei 3.077/2008 (PL SUAS).

Os esforços da área se voltam agora para a **consolidação desta nova institucionalidade pública da assistência social, visando a aprofundar os processos de descentralização e cooperação federativa, introduzindo novas matrizes conceituais, padronizando sistemas de organização e gestão das proteções sociais básica e especial, criando novo padrão de financiamento**, na perspectiva de integrar as esferas de governo **em torno de um projeto nacional de assistência social como campo de direito de cidadania, público e democrático, respeitadas as diversidades regionais e locais** (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 1, 2008, p. 13, grifo nosso).

Para tanto, a implementação do SUAS em todo o território nacional requer o estabelecimento de um pacto federativo entre gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, seja para assimilar os novos conceitos e mecanismos de gestão da política social pública de assistência social, seja para a operacionalização desta política enquanto afiançadora de direitos.

Atuando num campo complexo e abrangente como o social, ceifado por valores tradicionais, por ideologias, visões e interesses que não se compõem com facilidade, **fica dificultado promover mudanças substanciais sem um sério e continuado esforço na compreensão, absorção e adesão a novos valores, concepções e práticas** (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 2, 2008, p. 13, grifo nosso).

Sem dúvida isso se constitui num grande desafio a todos os envolvidos no processo de implantação deste novo modelo de gestão da política social pública de assistência social que se apresenta a partir da PNAS (2004) e da NOB-SUAS (2005). Pois,

[...] A **política é sempre uma combinação dialética de vontade e de circunstâncias: os sujeitos que agem não estão inteiramente livres das circunstâncias em que agem**. Se agem dentro de organizações, digamos, têm de se compor com regras e rotinas que freiam sua liberdade, mas ao mesmo tempo lhes fornecem parâmetros de atuação. Além do mais, as circunstâncias são amplas e complexas: têm a ver com legados históricos, tradições, culturas e também com correlações de forças, padrões de desenvolvimento econômico, relações internacionais, equilíbrios políticos, decisões governamentais, marcos jurídicos. **Os sujeitos, por sua vez, movem-se animados por muitas coisas**: pela posição objetiva no processo produtivo e por interesses (econômicos ou políticos), mas também, e talvez, **sobretudo, por valores, ressentimentos, paixões e utopias**. A visão dialética dedica-se a articular todas essas dimensões. **Como atores são seres cortados por interesses, mas estão sempre carregados de opinião, vontade e consciência** (NOGUEIRA, 2005, p. 244, grifo nosso).

Apesar de essencial, isso não basta para a concretização do SUAS em todo o território nacional, requer: mudanças estruturais e administrativas nos três entes federativos; diálogo entre União, Estados e Municípios; acréscimo do gasto social público nas três esferas do governo; estabelecimento de uma política de gestão do trabalho; ampliação e aperfeiçoamento do exercício do controle social; aprofundamento da intersetorialidade; aprimoramento de sistemas continuados de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social, dentre outros aspectos. Para tanto, é necessária a construção de rotinas, fluxos, orientações técnicas, metodológicas e de gestão à luz dos princípios e diretrizes do SUAS – que considerem a realidade concreta dos municípios –, fornecendo subsídios para a organização, coordenação, planejamento, execução das ações a serem efetivadas com a participação e o engajamento das três esferas de governo e da sociedade, de forma articulada.

Trazendo alterações substanciais nos seus pressupostos, o arcabouço da assistência social delineado a partir da PNAS (2004) e da NOB-SUAS (2005) revela avanços no marco teórico-operacional de gestão desta política social pública. Dentre as principais mudanças, destacam-se:

- a **ampliação dos objetivos enumerados na Loas (1993)**: a primazia por ações que garantam o direito à convivência familiar e comunitária; a promoção de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social por nível de complexidade (básica e especial); a promoção da inclusão e da equidade dos usuários e grupos específicos no que tange ao acesso

aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

- o **alargamento e especificação dos usuários**: pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos (famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social);
- a **inserção da diretriz centralidade na família** para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos ao lado das diretrizes: descentralização político-administrativa, participação da população na formulação das políticas e no controle das ações e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- a **definição de dois patamares de proteção social por níveis de complexidade do atendimento**: i) proteção social básica voltada para a prevenção de situações de risco pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e seus membros. Os serviços deste nível de proteção podem ser executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social e de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (BRASIL, PNAS, 2004); ii) proteção social especial (de média e alta complexidade), volta-se para a proteção de famílias e seus membros em situações de risco pessoal e social. Os serviços deste nível de proteção podem ser executados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e operando a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica, com

as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e movimentos sociais (BRASIL, PNAS, 2004);

- a **inclusão dos eixos estruturantes**: a matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e a territorialização enquanto locus para a descentralização; as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; o financiamento; o controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação;
- a **organização dos serviços socioassistenciais segundo as funções da política social pública de assistência social**: i) vigilância social, que se refere “[...] à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas [...]” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 38); ii) proteção social, que pressupõe a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, a segurança de convívio ou vivência familiar e a segurança de acolhida (BRASIL, PNAS, 2004); iii) defesa social e institucional no conhecimento, no acesso e na garantia aos direitos socioassistenciais e sua defesa (BRASIL, PNAS, 2004);
- a **consolidação do modo de gestão compartilhada, do cofinanciamento e da cooperação técnica entre os três entes federativos** “[...] que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p. 15);
- o **estabelecimento da divisão de responsabilidades entre os entes federativos** (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) “[...] para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p. 15);
- a **regulação no território nacional da hierarquia, dos vínculos e das responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações** de assistência social “[...] de caráter



permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p. 15);

- a **inserção de esferas de articulação em âmbito federal (CIT) e estadual (CIB)**: “[...] com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política pública de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo [...]” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p. 47).

Vale citar, além desses avanços no marco teórico-operacional de gestão da política social pública de assistência social, os elementos reiterados pela PNAS (2004) com relação a LOAS (1993):

- os **princípios**: prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade e o direito à convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; divulgação acerca dos benefícios, serviços, programas e projetos e dos critérios para sua concessão.
- e, as **diretrizes** (exceto a matricialidade sociofamiliar): descentralização político-administrativa; participação popular; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.

Das alterações ora mencionadas no que tange ao marco teórico-operacional da organização e da gestão da política social pública de assistência social optou-se por abordar nesta dissertação, particularmente na próxima seção, o desenho e a lógica de estruturação e gestão do SUAS nos municípios e sua articulação com os demais entes federativos, trazendo ao debate algumas das matrizes conceituais e organizativas enunciadas na PNAS (2004) e na NOB-SUAS (2005), com ênfase na descentralização político-administrativa e na matricialidade sociofamiliar.

### 3.2.1 Gestão da Política de Assistência Social na ótica do SUAS: desenho e lógica de estruturação no âmbito municipal

A Constituição Federal de 1988 definiu no artigo 23 as competências comuns dos entes que compõem a federação – União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios –, dentre as quais cita-se:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- [...]
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Diante destas definições, foram formuladas e aprovadas leis infraconstitucionais, tais como o SUS (1990), a LOAS (1993), a LDB (1996), as Normas Operacionais Básicas (como as da saúde e da assistência social), Portarias dos Ministérios gestores e Resoluções dos Conselhos Nacionais das políticas sociais públicas que vêm indicando de forma mais clara e objetiva as competências de cada ente federado, consolidando a partilha de responsabilidades no interior do Estado no que concerne à formulação, ao financiamento, à organização e gestão das políticas sociais públicas.

Desse modo, a Constituição de 1988 introduz novos aspectos, em especial no que diz respeito à descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre a União, os Estados, e os Municípios. A descentralização compreendida a partir de três elementos (OLIVEIRA; FLORES; SILVA, 2008, p. 04):

**Político**, uma vez que envolve: a) espaços de discussão e nível de prioridade que ocupa enquanto questão pública ou problema de Estado; b) descentralização institucional, o que define a cada ente federado, diante da organização territorial do Estado, atribuições comuns e competências privativas; c) descentralização sócio-política, através da distribuição de poder entre os entes federados, conforme suas competências, a partir de órgãos gestores estatais; d) efetivação do sistema participativo permitindo a ocorrência de maior integração social, envolvendo os cidadãos quanto ao que deve ser determinado pela comunidade local tornando mais transparentes as ações do governo.

**Fiscal**, definida pela divisão das receitas entre os níveis de governo (financiamento) e o repasse de recursos da União e Estados aos Municípios, via fundos públicos.

**Administrativo**, legitimado pelo processo de execução das ações, via operacionalização municipal através de serviços, programas, projetos e benefícios e **autonomias** regionais/municipais.

Especificamente no que tange à assistência social, sua inserção na Constituição Federal de 1988 como política pública integrante da seguridade social e sua regulamentação por meio da LOAS (1993) comprometeu o poder público a organizá-la por meio da responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo.

Nesse sentido, a concepção de descentralização não se limita apenas ao repasse de recursos e responsabilidades, mas envolve o diálogo, a negociação, a pactuação e a cooperação entre gestores, trabalhadores, conselheiros e demais atores “[...] sobre os imbricamentos, conectividades, fluidez e complementaridade das relações entre as instâncias governamentais [...]” (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 3, 2008, p. 24) como estratégias para o estabelecimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Pois,

**A natureza pública da assistência social a coloca como política compartilhada internamente no âmbito do Estado, mediante um conjunto de funções concorrentes, dependentes, portanto, da complementaridade de competências**, todas com importância equivalente e expressões concretas do Estado brasileiro (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 1, 2008, p. 26, grifo nosso).

Assim, a política de assistência social expressa-se, em cada nível da Federação, através da descentralização político-administrativa, com a condição de

comando único em cada esfera do governo (LOAS, 1993; PNAS, 2004). Desse modo,

[...] compreende-se descentralização político-administrativa, na ótica intragovernamental, o processo de **redistribuição de poder do Estado** em suas dimensões funcionais ou territoriais. Isto pressupõe a articulação entre as três esferas governamentais (artigo 11 da LOAS/93), compartilhamento de responsabilidades no que concerne a decisão, execução e financiamento da política social pública em questão, além de um sistema participativo responsável pelo controle social [...] (OLIVEIRA; FLORES; SILVA, 2008, p. 03, grifo das autoras).

É importante assinalar que os objetivos e ações da assistência social enumerados na PNAS (2004) e na NOB-SUAS (2005) têm as responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo. Ou seja, um dos objetivos

é transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A plena concretização do federalismo cooperativo no país **requer** o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, **que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais**. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 96 grifo nosso).

Cabe a todas as esferas de governo o papel no compartilhamento da decisão, execução, financiamento. A cada gestor incumbe a responsabilidade pelo conjunto de ações e serviços de assistência e proteção social no âmbito de sua atuação (Federal, Estadual ou Municipal), no sentido de diagnosticar necessidades e identificar demandas; propor políticas, serviços, programas, projetos e ações; financiar ações; organizar e gestar o SUAS, através do que é necessário constituir, inclusive, o sistema de monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais ofertados.

Portanto, a plena concretização do SUAS exige dos entes federados além do diálogo o compartilhamento de responsabilidades, o envolvimento e a participação. No caso dos municípios, – a título de exemplo Caxias do Sul (RS) – exige-se que desenvolvam iniciativas e estratégias de intervenção locais, que sirvam de referência e/ou contribuam para o aprimoramento da gestão da política social pública de assistência social no âmbito estadual e federal, efetivando sua responsabilidade enquanto ente federado na condução desta política e na articulação e cooperação entre as esferas de governo.

Dito isso e postuladas as atribuições das três esferas do governo, explicita-se, de forma particular, o que cabe em termos de responsabilidades a cada uma delas:

- à **União** compete (BRASIL, LOAS, 1993, Art. 12): i) responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada; ii) apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional; iii) atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.
- aos **Estados** compete (BRASIL, LOAS, 1993, Art. 13): i) destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; ii) apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local; iii) atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; iv) estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; v) prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.
- ao **Distrito Federal** compete (BRASIL, LOAS, 1993, Art. 14): i) destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; ii) efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; iii) executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a

parceria com organizações da sociedade civil; iv) atender às ações assistenciais de caráter de emergência; v) prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23.

- aos **Municípios** compete (BRASIL, LOAS, 1993, Art. 15): i) destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; ii) efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; iii) executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; iv) atender às ações assistenciais de caráter de emergência; v) prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 da LOAS.

Portanto, para a efetivação destas responsabilidades a LOAS (1993) e a NOB-SUAS (2005), estabelecem a exigibilidade da instituição de conselhos e fundos de assistência social, bem como a construção de planos de assistência social em cada esfera de governo, como condição para a transferência de recursos financeiros federais para estados e municípios.

Desse modo, os Municípios, Distrito Federal e Estados através de seus gestores, operadores públicos, conselheiros e demais atores devem, de forma participativa, definir, planejar e construir as bases teórico-políticas e técnico-operacionais necessárias à realização das ações socioassistenciais.

A construção da assistência social como política pública constituída num Sistema Único, supõe a existência de pré-requisitos, entre os quais se destaca a progressiva substituição de projetos e programas eventuais, por **um conjunto de equipamentos próprios e complementares, com ações sistemáticas, contínuas, previsíveis, transparentes e compartilhadas pelos agentes sociais dentro da mesma lógica de atenção** (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 3, 2008, p. 22, grifo nosso).

Dessa maneira, o reordenamento da política de assistência social exige “[...] a criação de um desenho próprio de gestão do SUAS em cada uma das esferas de governo” (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 1, 2008, p. 25), ou seja, isso demanda para os entes, além da definição de responsabilidades, a constituição de procedimentos, a elaboração de fluxos e orientações, o estabelecimento de atribuições específicas, entre outros.

Particularmente no que tange ao município, enquanto ente autônomo, ao efetivar tais ações, cumpre com uma de suas responsabilidades em relação à descentralização político-administrativa da assistência social que é de estruturar o SUAS no âmbito local a partir de sua habilitação em um dos níveis de gestão definidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005): inicial<sup>28</sup>, básica<sup>29</sup> ou plena. Destaca-se entre os níveis de gestão aqui apontados, a plena, em que o município tem a gestão total das ações de assistência social, ou seja, tem como responsabilidade a organização e a gestão da proteção social básica e especial (de média e alta complexidade) (BRASIL, NOB-SUAS, 2005) em todo o município. Neste nível de gestão encontra-se o município de Caxias do Sul lócus do presente estudo.

O município que aderir ao SUAS, através da habilitação no nível de gestão plena deverá processar um conjunto de providências para o integral exercício de seu papel de coordenação e organização do Sistema, que exigirá do gestor a responsabilidade

[...] pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p.101).

Para tornar exequível suas competências o gestor municipal deve cumprir, entre outros requisitos (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 102):

---

<sup>28</sup> **Gestão inicial**, nível em que o município assume como responsabilidades: a) “municipiar com dados a rede SUAS; b) inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único (Lei nº. 10836/04); c) preencher o plano de ação no SUAS-Web; d) apresentar o relatório de gestão” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 99).

<sup>29</sup> **Gestão básica**, nível em que o município adquire como responsabilidade a organização e a gestão da proteção social básica na assistência social (BRASIL, NOB-SUAS, 2005).

[...] b) alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como unidade orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica e Especial e as provisões de benefícios eventuais;

[...] g) realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme a Lei nº 8.666, de 21/06/1993);

h) cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos;

[...] j) instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;

[...] o) elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da Assistência Social.

Para o cumprimento desses quesitos, o município de Caxias do Sul vem a partir das discussões, indicações e deliberações envolvendo o CMAS, o gestor municipal e órgão formador (instituição de ensino) via assessoria, formação e capacitação dos trabalhadores e gestores, construindo orientações técnicas, metodológicas e de gestão como uma proposição para viabilizar a operacionalização da política de assistência social em âmbito local. Desse modo, estabelecer uma aproximação da gestão social com a academia (universidades) torna-se uma prerrogativa para a qualificação dos processos de capacitação e de gestão de serviços, programas, projetos e benefícios sociais. Pois, para ambos (instituição de ensino e poder público) a participação nesse processo social em curso “[...] lhes atribui um estatuto de compromisso” (MARTINELLI, 1997 apud PRATES; MENDES; AGUINSKY, s.d., p. 02).

No caso das instituições de ensino, seu compromisso vincula-se às demandas da sociedade como um todo e aos processos formativos de profissionais que são requisitados a atuar na realidade social.



Para a Universidade, é fundamental *alimentar-se* da vivência cotidiana e das novas demandas que são postas pela sociedade, para que se mantenha atualizada, respondendo e formando profissionais propositivos e capacitados a enfrentar a realidade concreta, além de cumprir com uma de suas importantes atribuições, qual seja, a oferta de oportunidades para a formação continuada de profissionais graduados e, por fim, contribuir para o desenvolvimento da sociedade, da qual é parte (MENDES; AGUINSKY; PRATES, 2005, p. 01).

Referente ao poder público, no caso do órgão gestor e de controle social da política de assistência social, bem como a rede socioassistencial o compromisso relaciona-se com a qualidade e os resultados dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados, assim com a qualificação técnico-política de gestores, trabalhadores e conselheiros da área.

Para as instituições ou organizações parceiras, em especial o poder público, a qualificação dos serviços e os conhecimentos socializados subsidiam ações que possam lograr maior alcance e efetividade, beneficiando trabalhadores e especialmente o público usuário (MENDES; AGUINSKY; PRATES, 2005, p. 01).

Contudo, tornar exequível sua competência demanda ao gestor municipal, além da parceria com instituições de ensino, constituir alianças e pactuar com organismos governamentais e não-governamentais formas de operacionalizar a política de assistência social. Sendo assim, o reconhecimento das da sociedade civil com a representação governamental mediante o estabelecimento de parcerias com instituições da sociedade civil torna-se fundamental na garantia do funcionamento e da prestação de serviços públicos. Dessa necessidade emerge a constituição de uma rede socioassistencial que

Na proposta do SUAS, **é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema.** Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47, grifo nosso).

Assim, o Estado, gestor da política, no cumprimento do art. 5º da LOAS (1993), onde está claramente definido que a organização desta política pública se dará pela “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **e comando único das ações** em cada esfera de governo”, estabelece, e é a referência na formulação, monitoramento e avaliação da rede socioassistencial, uma vez que a coordena.

Isto não significa ignorar as iniciativas privadas ou mesmo aquelas afetas ao campo da benemerência e caridade, mas trata-se da consideração de que a legitimidade do direito viabilizada pelo agente público deve ter, neste mesmo agente, o fornecimento das condições que permitam o acesso aos direitos. Por isso, dizemos que o Estado tem primazia na condução da política, sem prejuízo da complementaridade da rede socioassistencial privada (BRASIL, 2008, p. 14).

Nessa perspectiva, na operacionalização da política de assistência social em rede, tendo como base o território, as entidades e organizações prestadoras de serviços, programas, projetos e benefícios da área da assistência social assumem o caráter de prestadoras complementares. Por isso a potencialização da rede de serviços no acesso e garantia dos direitos da população apresenta-se como importante estratégia de articulação política na busca pela integralidade do atendimento.

Em suma, o compartilhamento de decisões, politicamente, de normatização entre os três entes federativos deve respeitar o princípio da subsidiariedade “que pressupõe que as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 25), ou seja, cada ente não pode fazer o que é de responsabilidade de outro. Exceto nos casos em que a instância local não tenha as condições necessárias de ofertar serviços de proteção social de alta e média complexidade ou tem, por meio do estabelecimento de consórcios públicos ou outras modalidades de convênios, serviços de referência em pólos regionais ou municípios vizinhos (BRASIL, NOB-SUAS, 2005).

Nesse sentido, a gestão da política social pública de assistência social sob a ótica do SUAS requer este pacto entre as três esferas (União, Estados, Municípios), uma vez que as diferentes ações ofertadas por esta política devem ter unidade e

organicidade. Isso não significa homogeneizar realidades tão diversas, pressupõe “[...] um processo integrado de cooperação e complementaridade intergovernamental, que evite paralelismos e garanta unidade e continuidade das ações” (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 3, 2008, p. 18). Para tanto faz-se necessária a definição de diretrizes unificadas para

instituir o Sistema Único de Assistência Social, **identificando as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros e as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais.** Levar-se-á em conta, para tanto, a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social (BRASIL, PNAS, 2004, p. 46, grifo nosso).

Nessa perspectiva, os municípios têm autonomia para organizar seus serviços conforme as necessidades sociais identificadas nos diagnósticos dos territórios que os compõem, já que estes têm competência para (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 30, grifo nosso): “**legislar sobre assuntos de interesse local**” (Inciso I) e “**organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos de interesse local** [...]” (Inciso V). Ademais, consta na LOAS (1993) que a forma de gestar o sistema descentralizado e participativo implica participação popular e **autonomia da gestão municipal.**

Isso significa que o município – exemplo Caxias do Sul, aqui tomado como espaço de pesquisa – deve propor normatizações, estratégias, fluxos como o já afirmado que possam contribuir para outros municípios, o estado e a união e organizar a política de assistência social e aplicar seus recursos, desde que observados os princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal (1988), pela LOAS (1993), pela PNAS (2004) e pelo SUAS (2005).

Desse modo, a implantação do SUAS no município é **responsabilidade do órgão gestor municipal de assistência social ou congêneres, responsável pelo comando único** e tem como funções

[...] articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos, em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e de controle social (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 1, 2008, p. 24).

Constituem como instrumentos indispensáveis para a gestão da assistência social na esfera municipal: o Plano de Assistência Social, o Orçamento, o Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação e Relatório Anual de Gestão (BRASIL, NOB/SUAS, 2005).

Destaca-se aqui a construção do Plano Municipal de Assistência Social que é de responsabilidade do órgão gestor da política, que deve submetê-lo à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), tendo em vista o princípio democrático e participativo (BRASIL, NOB-SUAS, 2005). Além dos objetivos, das ações, metas, dos resultados/impactos esperados, recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários, da cobertura da rede prestadora de serviços, dos indicadores de monitoramento e avaliação e do cronograma de execução deve ser expresso no plano os mecanismos e as fontes de financiamento.

Há que se considerar na elaboração do plano o conhecimento (uma leitura crítica) da realidade social sobre a qual se pretende intervir, o que vai exigir estudos e diagnósticos acerca das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, que incidem sobre as famílias e membros que as compõem (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos). Esses diagnósticos socioterritoriais devem fornecer dados e informações que sirvam para a constituição de indicadores quanti-qualitativos que sinalizem as áreas de maior incidência destes fatores, os quais demandam uma “intervenção matricial e integral”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Expressão apropriada do documento BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 3, 2008.

O importante nesta perspectiva territorial/regional é descrever, analisar e explicar a realidade social na qual se pretende intervir, no seu contexto geral e nas áreas prioritizadas, assegurando-se conexões nos níveis micro (territórios, regiões) e macro (município, estado, nação) (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 3, 2008, p. 45).

Nessa ótica, é pressuposto que a realidade social seja apreendida sob a perspectiva das relações sociais e do modo como se constituem objetivamente (fatores de ordem social, econômica e cultural que a compõem, seus problemas e suas possibilidades) e subjetivamente (percepção das pessoas que a vivenciam), num determinado contexto sociocultural e econômico e numa dada conjuntura histórica.

O processo de conhecimento da realidade social pressupõe que esta seja “[...] concebida na sua totalidade concreta quando se conhece a mesma na dimensão social e histórica, compreendendo a unidade dialética da estrutura e superestrutura, onde o homem é reconhecido como sujeito da práxis” (CURY, 1995, p.38).

Desse modo, para transformar a realidade social é preciso conhecê-la, sendo que para isso é necessário investigar as relações reais/concretas da sociedade, o que de fato existe e não como se gostaria que existisse ou se pensa existir. Pois,

As premissas com que começamos não são arbitrárias, não são dogmas, são premissas reais, e delas só na imaginação se pode abstrair. São os indivíduos reais, a sua ação e as suas condições materiais de vida, tanto as que encontraram quanto as que produziram pela sua própria ação. Essas premissas são, portanto, constatáveis de um modo puramente empírico (MARX, 2009, p. 23-24).

Por ser algo produzido/reproduzido pela atividade humana e não por forças naturais ou sobrenaturais, pressupõe-se que a posição ante a realidade social seja de “[...] desocultamento/desmistificação/decodificação, de modo a apreender, implícita nelas, suas dimensões mais concretas” (BAPTISTA, 2003, p. 34), analisando as manifestações que assume a questão social nos municípios, estados. Isso requer compreendê-las, entendendo as várias formas de luta, de resistência material e simbólica, percebidas e vivenciadas pelos diferentes sujeitos no contexto das relações sociais, estabelecidas no trabalho (ou na sua ausência), na família (ou

na sua ausência), na vizinhança, na comunidade, nos espaços coletivos que participam.

É fundamental para tanto a adoção da perspectiva da territorialização, uma vez que ela possibilita (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 91):

[...] o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social.

[...] orientar a proteção social de Assistência Social: na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade; na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social; no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

Nesse sentido, a elaboração do diagnóstico socioterritorial vai possibilitar o exercício de uma das essenciais funções da assistência social, a vigilância socioassistencial<sup>31</sup> que, conforme já referido, tem por finalidade produzir informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre famílias/indivíduos para que o SUAS seja organizado e gestado no município, bem como sistematizar informações acerca da rede de proteção social instalada (características e distribuição), contribuindo para o aperfeiçoamento e a oferta desses com padrões básicos de qualidade (BRASIL, NOB-SUAS, 2005).

Assim, o princípio da territorialização concretiza-se a partir da descentralização da política de assistência social, quando da implementação de serviços socioassistenciais em unidades locais (CRAS e CREAS) próximas aos beneficiários.

---

<sup>31</sup> A vigilância social que é responsabilidade do órgão público gestor da política de assistência social (BRASIL, NOB-SUAS, 2005).

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com **autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local** (BRASIL, PNAS, 2004, p. 44, grifo nosso).

Portanto, o órgão público gestor municipal da política de assistência social é o responsável pela organização e gestão do SUAS em todo o município. Entretanto, é responsabilidade das unidades públicas locais (microespaços) – CRAS e CREAS – organizar a rede socioassistencial e ofertar serviços de proteção básica e proteção social especial, assegurando o pressuposto da territorialização e da centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Tendo em vista oferecer subsídios aos municípios brasileiros na implantação do SUAS o órgão gestor federal da política de assistência social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) tem produzido documentos que trazem orientações operacionais aos gestores municipais. No entanto, essas orientações devem ser traduzidas e interpretadas à luz das características do (s) território (s) no âmbito municipal (CASTRO, 2009), desde que respeitem os princípios e as diretrizes estabelecidas pela PNAS (2004) e NOB-SUAS (2005).

Sem se opor a essa diversidade, é natural que as normas gerais da política nacional trabalhem com arquétipos de territórios, fundados nas características mais comuns observadas pelo país afora, tanto quanto é admissível que elas prescrevam condutas tipificadas para cada caso arbitrado. **Aos agentes locais, entretanto, compete interpretar essas normas frente à singularidade do seu universo** (CASTRO, 2009, p. 14, grifo nosso).

Em síntese, o gestor municipal pode e deve constituir orientações técnicas, metodológicas e de gestão de interesse público compatível com as demandas definidas localmente para a gestão do SUAS no município, observadas as três grandes funções da política (proteção social, defesa social e institucional e vigilância socioassistencial) e os eixos estruturantes.

Para o estudo aqui proposto “A contribuição da pesquisa avaliativa para o aprimoramento do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social em Caxias do Sul”, tratar da primazia da atenção às famílias no SUAS, das concepções da família explicitadas na PNAS, da inserção da matricialidade sociofamiliar nas modalidades de proteção social (básica e especial), dos elementos que devem constituir metodologias para o trabalho com famílias é imprescindível, que é o que se propõe nas seções que seguem.

### **3.2.2 A primazia da atenção às famílias no SUAS**

A diretriz disposta na PNAS (2004) e reafirmada na NOB-SUAS (2005) e demais normatizações e orientações do MDS e CNAS, como “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”, encontra-se, de alguma forma, explicitada, também, em outros documentos legais: Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Lei Orgânica de Assistência Social (1993), a Lei das Diretrizes e Bases da Educação (1996), Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o Estatuto do Idoso (2003), entre outros – que reconhecem a importância da família como espaço insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros e que têm especial proteção do Estado.

Particularmente na assistência social além da centralidade na família caracterizar-se como uma diretriz desta política, é indicada na PNAS (2004) como eixo estruturante da organização do SUAS, ou seja, as famílias devem ser foco prioritário na organização das ações socioassistenciais.

Isso se justifica com base em evidências concretas tais como:

- a) os “processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras” (PNAS, 2004, p. 41), resultantes, entre outros, das altas taxas de urbanização,



produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (BRASIL, PNAS, 2004, p. 17).

- b) os vários estudos demonstram que “existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras [...] [manifestações de] exclusão social<sup>32</sup>. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 36). Isto demanda atenção e proteção especial “às pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 31, complementações entre colchetes nossa).
- c) a “separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 31-32).
- d) as transformações que vêm passando as famílias no mundo e no Brasil. A pessoa de referência da família no Brasil se alterou significativamente em relação a década de 1990 a 2002. “Em 1992, [as mulheres] eram referência para aproximadamente 22% das famílias brasileiras, e em 2002, passaram a ser referência para próximo de 29% das famílias” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 20). Em 2008, os dados do IBGE indicaram continuidade no crescimento da proporção das mulheres declaradas

---

<sup>32</sup> Embora o termo exclusão possa ser pouco preciso, na medida em que o capitalismo exclui e inclui de modo precário de acordo com seus interesses, aqui a expressão tem o sentido de configurar refrações como a violência, a negligência, a fragilidade dos vínculos, o estigma, nem sempre associados à pobreza, embora muitas vezes por essa condição agravados.

como pessoa de referência, em torno de 34,9% (IBGE, SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS 2009).

Ou seja, houve uma série de transformações estruturais que vêm afetando as famílias como um todo o que demanda uma atenção especial a estas. Os impactos destes fenômenos não determinam a sua desestruturação,

**mas a configuração de novos modelos e perspectivas de viver em família, mais flexíveis e instáveis**, e provavelmente mais adaptáveis às novas condições e exigências econômicas, tecnológicas, culturais e sociais do capitalismo, como se pode observar no aumento dos namoros e relacionamentos virtuais, na diversificação dos valores, no surgimento de novos arranjos familiares, estilos de vida, modos de comportamento e relações sociais (OLIVEIRA; MINCATO, 2008, p. 25).

Estas transformações podem ser percebidas, também: i) na “valorização do individualismo, do ‘intimismo’ e do caráter de subjetividade da vida social” (SAWAYA, 2004, p. 20); na diminuição das “possibilidades de ampliação da solidariedade familiar e comunitária” (CAMPOS, 2004, p. 81); iii) na dissociação entre pobreza e “[...] organização das relações de trabalho ou estruturação das hierarquias sociais, restringindo-se às dimensões morais e comportamentais na qual se assenta a visão naturalizada das desigualdades” (JACCOUD, 2008, p. 67); iv) na banalização da violência urbana; v) na negação do “direito a ter direitos” (ARENDT, 1989). Em suma,

[...] se está diante desta tendência estrutural: não só os bens e serviços tornam-se cada vez mais passageiros e descartáveis, mas também os valores, as formas de pensar e agir, as relações sociais. No campo econômico [...] a instantaneidade das mercadorias e serviços, incluindo a mercadoria força de trabalho, sujeita a rápidos processos de desqualificação-requalificação, **gerando uma sociedade do descarte**, cujo significado se estende aos valores, estilos de vida e relações sociais. [...]. No comportamento social, a [...] diversificação das relações sociais e de valores, na mudança de lugares, de maneiras de agir e de pensar, no surgimento de novos estilos de vida e de novos relacionamentos. Também os indivíduos, suas relações e valores sociais, ao lado das técnicas, processos de trabalho, mercadorias e serviços, se tornam rapidamente obsoletos e descartáveis, contribuindo para a configuração de uma sociedade fragmentada. No domínio psicológico, [...] tem provocado profundas mudanças na psicologia humana, aumentando a manifestação dos fenômenos psíquicos característicos da ‘corrida contra o tempo’, tais

como a depressão, o estresse, a ansiedade, a esquizofrenia, a insegurança em si mesmo e nos outros, a perda de sentido de continuidade, gerando uma sociedade caracterizada conseqüentemente pela instabilidade emocional e social. **Em suma, o pano de fundo da sociedade capitalista contemporânea é a insegurança econômica, a incerteza futura e a instabilidade emocional.** Estas são as conseqüências mais gerais das transformações estruturais do capitalismo na fase atual e que configuram o contexto histórico-estrutural dos novos arranjos familiares (OLIVEIRA; MINCATO, 2008, p. 27, grifo dos autores).

Sem dúvida, isto justifica a ênfase dada à política pública de assistência social, assim como outras políticas na atenção às necessidades/demandas das famílias. Por isso, a primazia da família indicada nos objetivos definidos pela PNAS (2004):

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, **especial para famílias**, indivíduos e grupos que deles necessitarem. [...]
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham **centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária** (p. 33, grifo nosso).

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como um dos eixos estruturantes do SUAS, a política de assistência social dá primazia à atenção às famílias e seus membros, reconhecendo a “[...] presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 91), estabelecendo como finalidade a prevenção do risco social e/ou pessoal, com vistas ao fortalecimento dos laços e vínculos familiares, comunitários e societários, bem como a promoção da inclusão das famílias e dos membros que as compõem nas políticas públicas, na vida em comunidade e em sociedade.

Ao trabalhar com a perspectiva da centralidade na família, é preciso recuperar sua condição de representação de classe e associá-la à compreensão de que suas vulnerabilidades estão inscritas em um movimento do capitalismo na direção da ‘classe que vive do trabalho’ [...] (COUTO, 2009, p. 208).

Isso pressupõe, por parte dos pesquisadores, gestores e trabalhadores da assistência social, uma leitura permanente da realidade social, pois independente do modo como a família está composta, da forma como está organizada ou dos valores que a sustentam deve-se reconhecê-la na totalidade da vida social. É fundamental considerar que a família se encontra em permanente processo de transformação, provocada pela dinâmica das relações de produção estabelecidas pela estrutura socioeconômica e conjuntura histórica onde está inserida. Além disso,

As mudanças recentes nos padrões familiares e de casamento também apontam, para um aumento significativo das **expectativas individuais** nos relacionamentos entre casais e entre pais e filhos. As pessoas desejam relacionamentos mais ativos e satisfatórios, ou seja, de maior intimidade e compromisso com a relação, bem como de maior colaboração e comunicação emocional entre os seus participantes e nas interações entre pais e filhos (GIDDENS, 2005). Ou seja, a crescente autonomia de cada um dos membros da família “tem colocado em pauta os projetos de vida individuais nem sempre compatíveis com os projetos familiares” (MIOTO, 2002, p. 121). Apesar de o casamento não ser mais necessário para uma vida sexual plena, à geração de filhos e no caso das mulheres como perspectiva de ter alguém que as ‘sustente’, não significa que não seja mais desejado (OLIVEIRA; MINCATO, 2008, p. 28, grifo dos autores).

Inegavelmente, ao eleger diferentes propostas de trabalho social com famílias deve-se considerar as mudanças ocorridas e em vigência na sociedade, como estão se construindo as novas relações humanas e de que forma as pessoas estão cuidando de suas vidas e por que o fazem dessa forma e não de outra. Visto que as mudanças afetam a dinâmica familiar como um todo e, de forma particular, cada família conforme sua composição, história e pertencimento social (CARRARO, 2008).

Nessa ótica, o SUAS ao definir a matricialidade sociofamiliar como um de seus eixos estruturantes está considerando as famílias

[...] em seu contexto sociocultural e em sua integralidade. Para realizar qualquer trabalho social com as famílias, é preciso focar todos seus membros e suas demandas, reconhecer suas próprias dinâmicas e as repercussões da realidade social, econômica e cultural vivenciadas por elas (ANDRADE; MATIAS, 2009, p. 221).

Desta forma, ao introduzir a diretriz “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, PNAS, 2004), assistência social busca romper com a fragilidade no atendimento, que comumente ocorre por segmentos sociais (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, dentre outros) e sem vinculação com as características das famílias a que pertencem.

O princípio da integralidade, enquanto elemento norteador das ações de assistência social pressupõe que as famílias sejam apreendidas

[...] como um todo orgânico. [...] Para que se possa realmente pensar em proteger famílias é necessário compreendê-las como um organismo dinâmico, peculiar, idiossincrático, mas também um espaço de convivência e construção comunitária (OLIVEIRA; FLORES; SILVA, 2008, p. 09).

Desse modo, entende-se que a família não deve ser avaliada desconsiderando o contexto histórico que lhe dá forma, visto que compreender as diferentes configurações famílias em diferentes espaços de tempo e lugar, além de percebê-las nas suas particularidades e nas suas singularidades, remete à proposição de diferentes ações convergentes e complementares na atenção às famílias, tendo em vista provocar um processo de mudança no sentido de atender às necessidades do conjunto de seus membros.

A integralidade do atendimento às famílias também deve levar em conta a complementaridade entre as políticas sociais no atendimento às diferentes necessidades humanas básicas. Isto supõe a articulação e a cooperação entre políticas setoriais, serviços, programas, projetos e benefícios, na busca do desenvolvimento de ações que deem conta da diversidade de expressões da questão social a serem enfrentadas.

Para tanto, devem ser consideradas duas questões: a) que a diversidade de expressões da questão social não pode ser analisada e compreendida isoladamente, mas a partir da totalidade da vida social; b) que as políticas sociais públicas são constituídas a partir de determinada (s) demanda (s), por isso guardam particularidades e especificidades. Em síntese, nenhuma política social pública por si mesma é capaz de atender setorialmente a população usuária em sua complexa

vida social, visto que este sujeito, mandatário da política, geralmente precisa de alimentação, moradia, saúde, educação, trabalho.

Nesse sentido, a articulação e a cooperação entre as diferentes políticas sociais públicas supõem o compartilhamento das responsabilidades e ações.

Isso somente é possível se houver complementaridade – intencionada e concretizada – nas intervenções de cada política social e, desta, com as demais políticas sociais, através dos serviços prestados, o que demanda planejamento e ações em parceria. Neste entendimento, apesar de os programas, projetos, serviços e benefícios serem realizados por unidades operacionais independentes (entidades, setores, órgãos, política social), são interdependentes em relação aos processos operacionais que compartilham (OLIVEIRA, 2004, p. 3).

Os aspectos abordados remetem diretamente à resolutividade que pressupõe agilidade e qualidade no atendimento às demandas postas pelos usuários, o que exige compreender a incompletude de toda e qualquer política social e econômica e que sua concretização “[...] insere-se no exercício de trabalho coletivo. Ter resolutividade significa acessar os direitos de cidadania; isso pressupõe a interdependência entre serviços, programas, projetos e benefícios e entre políticas [...]” (OLIVEIRA, 2004, p. 10).

Além disso, o atendimento à família na ótica da integralidade requisita ações interdisciplinares:

A complexidade da realidade social exige cada vez mais uma abordagem trans ou interdisciplinar. O conhecimento, o saber não pode ser considerado exclusivo de uma só área, de uma única profissão. **É no diálogo das diferentes profissões que se aprofunda o conhecimento, se constroem saberes e se reconstróem totalidades** (WANDERLEY, 2008, p. 12, grifo nosso).

A interdisciplinaridade no atendimento às famílias é um processo que envolve a articulação entre as diferentes dimensões que compõem o objeto de intervenção profissional, a complementaridade entre os saberes construídos socialmente pelas distintas áreas do conhecimento e a interlocução entre os profissionais e, destes com as diferentes políticas, serviços, programas, projetos e benefícios.

A articulação entre as diferentes dimensões que compõem o objeto da ação profissional designa a sua apreensão a partir da totalidade, pois

**Uma mesma questão envolve** dimensões políticas, filosóficas, sociológicas, ecológicas, demográficas, institucionais..., **mas isso não implica que o profissional, para apreendê-la,** deva fazer um estudo sociológico, antropológico, ou filosófico... Significa, sim, que **o seu conhecimento exige uma abordagem transdisciplinar,** o que **demandam diferentes tipos de conhecimentos e de pesquisas,** que **não se limitam ao específico da ação profissional e podem se efetivar com a apropriação crítica dos avanços, dos saberes construídos pelas ciências** (BAPTISTA, 2006, p. 32, grifo nosso).

Assim, torna-se imprescindível a construção de diagnósticos que contemplem e possibilitem a identificação/compreensão/explicação, em suas dimensões mais concretas, das situações de vulnerabilidade e risco social a que estão expostas as famílias, buscando “analisar os aspectos econômicos, culturais, políticos, históricos, as forças sociais e potencialidades presentes nos territórios” (BRASIL, 2009, p. 37), ou seja, os elementos que determinam e justificam a ação sobre o objeto que deve ser transformado.

Nessa direção, a complementaridade entre os saberes construídos socialmente pelas distintas áreas do conhecimento torna-se fundamental, pois quando se afirma que um objeto ou determinada situação contempla um conjunto de dimensões (políticas, filosóficas, sociológicas, ecológicas, demográficas, institucionais) se está explicitando que para intervir em uma determinada realidade são necessários diferentes conhecimentos, ou seja, não existe apenas um tipo de conhecimento, assim como nenhum conhecimento pode ser considerado por si só absoluto. Por isso, os conhecimentos de que se

[...] lança mão [...] dizem respeito ao problema que aborda, à questão a que esse problema está afeto, à conjuntura histórica, aos conhecimentos acumulados sobre aquela temática. [Os profissionais que atuam nas políticas públicas sociais, neste caso na assistência social] [...] têm de responder a questões muito concretas, socioeconômicas e políticas, de uma sociedade extremamente diversificada. [...] esses profissionais não têm apenas que analisar o que acontece, mas devem estabelecer uma crítica, tomar uma posição e decidir por determinado tipo de intervenção (BAPTISTA, 2006, p. 32).

Trata-se, na perspectiva aqui assinalada, de assegurar uma intervenção capaz de responder, de forma integral, as demandas individuais/coletivas, orientadas por uma “[...] perspectiva de totalidade, com vistas a situar o indivíduo nas relações sociais que têm papel determinante nas suas condições de vida, de modo a não responsabilizá-lo pela sua condição socioeconômica” (CFESS, 2009, p. 24). Desse modo, reitera-se a imprescindibilidade de que diferentes categorias profissionais integrem as equipes dos CRAS/CREAS, dos Conselhos de Assistência Social, entre outros espaços, de forma a contribuir para efetivação da política pública em questão.

Salienta-se que “[...] o trabalho em equipe não pode negligenciar a definição de responsabilidades individuais e competências [de cada profissão]” (BRASIL, 2009, p. 65, complementações entre colchetes nossa), mas deve estabelecer objetivamente papéis/atribuições no compartilhamento de responsabilidades para o enfrentamento e a superação de determinada situação, de modo a atender às necessidades e demandas da população usuária dos serviços, programas e projetos integralmente, “[...] considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa [...]” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 43).

Portanto, é imperativo constituir ações territorialmente definidas, a partir de uma intervenção interdisciplinar, juntamente com as demais políticas sociais (saúde, educação, emprego, habitação, entre outras) e econômicas, de forma a garantir que o atendimento às demandas coletivas e individuais não se efetive de forma fragmentada e se garantam parâmetros mínimos de qualidade nos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados para todas as famílias/indivíduos.

Dito isso, cabe explicitar as concepções de família que estão dispostas na PNAS de 2004, documento que ao lado da NOB-SUAS de 2005 tem, até o presente momento, norteado a organização e gestão da política social pública de assistência social.



### 3.2.3 A Política Nacional de Assistência Social (2004) e as Concepções de Famílias

A PNAS (2004) estabelece desde a formulação de sua primeira versão<sup>33</sup> algumas concepções sobre família entende-se justificadores da nova diretriz da assistência social lá disposta (centralidade na família) e do eixo estruturante matricialidade sociofamiliar.

Essas concepções encontram-se explicitadas de diferentes formas no conteúdo da PNAS (2004), que podem ser classificadas, na compreensão da autora desta dissertação, em quatro categorias: conceitos de família, funções básicas das famílias, superações para o trabalho qualificado com famílias, requisições para o trabalho com famílias – conforme ilustra o quadro 9 que segue.

CATEGORIA	VARIAVEIS
Conceitos de família	<ul style="list-style-type: none"> <li>– núcleo de apoio primeiro</li> <li>– unidade sociofamiliar</li> <li>– novas referências</li> <li>– diferentes arranjos familiares</li> <li>– grupo cidadão</li> <li>– unidade de referência</li> <li>– uma instituição em transformação</li> <li>– sujeito de direitos</li> <li>– espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias</li> <li>– um espaço contraditório, marcado por conflitos, desigualdades</li> <li>– um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade;</li> <li>– “base da sociedade, tem especial proteção do Estado (Constituição Federal de 1988);</li> <li>– núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado (Declaração dos Direitos Humanos);</li> </ul>

Quadro 9 – Concepções sobre família justificadoras da primazia da atenção às famílias no SUAS.

Fonte: BRASIL, PNAS, 2004.

Nota: sistematizado pela autora.

<sup>33</sup> A primeira versão ou denominada versão preliminar da PNAS (2004) para apreciação e discussão coletiva data de junho de 2004.

CATEGORIA	VARIÁVEIS
Funções básicas das famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– proteção e a socialização dos seus membros;</li> <li>– provedora de cuidados aos seus membros</li> <li>– referências morais, de vínculos afetivos e sociais;</li> <li>– identidade grupal;</li> <li>– mediação entre as relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado;</li> <li>– resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores;</li> <li>– nas sociedades capitalistas é fundamental no âmbito da proteção social;</li> <li>– mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade</li> <li>– delimita os deslocamentos entre o público e o privado</li> <li>– geradora de modalidades comunitárias de vida.</li> </ul>
Superações para o trabalho qualificado com famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de um modelo único baseado na família nuclear;</li> <li>– das três dimensões clássicas de definição da família (sexualidade, procriação e convivência)</li> <li>– que a vida das famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência;</li> <li>– que as dificuldades no cumprimento de suas funções fragilizam a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos;</li> <li>– da referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família;</li> <li>– da focalização relacionada às situações de risco e ao atendimento veiculado aos segmentos.</li> </ul>
Requisições para o trabalho com famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– levar em conta a singularidade, a vulnerabilidade no contexto social, os recursos simbólicos e afetivos, a disponibilidade para a transformação e o cumprimento das atribuições do grupo familiar.</li> <li>– adotar o território como referência;</li> <li>– valorizar as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas;</li> <li>– analisar as origens e os resultados da situação de risco e das dificuldades de auto-organização e de participação social das famílias a partir de seu contexto cultural;</li> <li>– reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando fragilidades e contradições;</li> <li>– retomar que as novas feições da família estão condicionadas às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia.</li> <li>– considerar que as reconfigurações dos espaços públicos e os constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho resignificam as formas de composição e o papel das famílias;</li> <li>– garantir condições de sustentabilidade para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros</li> <li>– levar em consideração as necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.</li> </ul>

Quadro 9 – Concepções sobre família justificadoras da primazia da atenção às famílias no SUAS.

Fonte: BRASIL, PNAS, 2004.

Nota: sistematizado pela autora.

Então, as concepções de família expostas na PNAS (2004) levam a inferir o que de alguma forma é consenso entre os estudos sobre famílias na contemporaneidade: independente do modo como as famílias se constituem e estabelecem suas relações este continua sendo o espaço/lugar inicial de sobrevivência, proteção, socialização, divisão de responsabilidades, prática de tolerância, busca coletiva de estratégias de sobrevivência.

A efetivação da diretriz “centralidade na família”, explicitada na PNAS (2004) exige, contudo, compreender que a família não é “[...] uma ilha de virtudes e de consensos [...]” (ROSA, 2006, p. 13), mas que ela é também, um espaço marcado por conflitos, contradições e tensões, ou seja, se constitui num espaço contraditório. Como exemplo, cita-se a violência familiar: os dados e as informações estatísticas demonstram um percentual significativo de mulheres que sofrem violência doméstica.

Dos 98.326 relatos de violência registrados entre 2006 e 2009, **os agressores são, na sua maioria, os próprios companheiros**. Do total desses relatos, 59.314 foram de violência física; 27.688 de violência psicológica; 7.624 de violência moral; 1.785 de violência sexual; 1.428 de violência patrimonial; 421 de cárcere privado; e 66 de tráfico de mulheres. [...] O perfil principal das pessoas que buscam a central e informam sobre suas características pessoais é composto por mulheres (cerca de 93%), negras (39,4%), entre 20 e 40 anos (58,8%), **casadas ou em união estável (50,8%)** e com nível médio de escolaridade (25%) (BALANÇO DA CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER, 2006-2009, p. 03, grifo nosso).

Nesse sentido, na organização e gestão desta política social pública, assim como, no atendimento profissional às famílias, a análise das questões expostas deve ser realizada dentro de um quadro de referência da sociedade como um todo. Destarte, é fundamental a compreensão de que as famílias produzem e reproduzem em seu interior as influências – padrões e/ou valores culturais e sociais – que recebem da vida em sociedade/comunidade, à violência social, à discriminação, ao consumismo vinculado à mídia, à intolerância, à insegurança, ao desemprego prolongado, à criminalidade, às situações de desastre ou acidentes naturais, dentre outras.

Além disso, cabe salientar que a gênese da família e a dinâmica relacional estabelecida entre os membros que dela fazem parte é determinada na

materialidade da vida social, historicamente construída, condicionada e dialeticamente articulada com a estrutura socioeconômica, portanto, deve ser situada na conjuntura histórica que a gestou (CARRARO, 2008). Em cada momento histórico particular se faz imprescindível conhecer e apreender a realidade social e familiar na concretude, no movimento, buscando a essência do fenômeno (MARTINELLI, 1993).

Nesse sentido, a organização, gestão e operacionalização, com qualidade, do trabalho com famílias, em que a mesma seja centro/matriz, sem a culpabilizar pela situação em que se encontra exige “[...] penetrar neste complexo que expressa a realidade, para apreendê-la enquanto totalidade composta por determinantes políticos, sociais, econômicos, culturais e históricos” (MARTINELLI, 1993, p. 139), reconhecendo o conceito de produção como elemento-chave. A satisfação das necessidades humanas básicas do homem é possível de se realizar através de uma determinada relação de produção dos meios de subsistência (CARRARO, 2008).

Dessas afirmações decorre uma questão fundamental para o trabalho com famílias no campo da assistência social, assim como nas demais políticas sociais públicas, que as demandas requisitadas pelas famílias expressam necessidades coletivas, “[...] são parte de uma situação social coletiva [...]” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 15). Portanto, não devem ser reduzidas a “casos individuais” ou a “problemas” de determinadas famílias, visto que as condições, os modos de vida, a forma como os sujeitos e sua família pensam, sentem, agem e resistem, estão vinculados às transformações societárias de cada momento histórico particular. Sendo que

os impactos das mudanças estruturais e conjunturais rebatem diretamente na convivência familiar e comunitária, o que significa que o cotidiano das relações familiares precisa ser apreendido na totalidade da vida social. O entendimento da inserção social e o papel que está sendo atribuído à família dependem desta apreensão (CARRARO, 2008, p. 11).

Desse modo, é necessário compreender as diferentes configurações familiares em diferentes espaços de tempo e lugar, confrontando “[...] a leitura macro social com a leitura micro social” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 15), além de percebê-las nas suas particularidades e nas suas singularidades para propor alternativas

concretas de atenções integralizadas que atendam às reais necessidades das famílias.

É inequívoca a necessidade de adotar o pressuposto enunciado na PNAS (2004) que refere “[...] que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (p. 41), ou seja, que sejam afiançados às famílias o cuidado e a proteção às mesmas. Esses direitos são garantidos mediante a organização de serviços continuados e por níveis de proteção social (básica e especial), com foco de atenção às necessidades das famílias e de seus membros.

Ademais, conforme apresentado no quadro 9, a PNAS (2004) reconhece que o conceito de família enquanto modelo idealizado já não condiz com a realidade, em vista do resultado de uma multiplicidade de arranjos e re-arranjos estabelecidos pelos membros dessas famílias.

[...] as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia. O novo cenário tem remetido à discussão do que seja a família, uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição (sexualidade, procriação e convivência) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora. [...] Como resultado das modificações acima mencionadas, **superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família** (BRASIL, PNAS, 2004, p. 41, grifo nosso).

Além do apontado, verifica-se a presença de outras concepções de família, tais como: famílias numerosas, grupos familiares (famílias menores) e arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas). Essas concepções se coadunam com a definição ampliada de família, a qual tem se caracterizado na contemporaneidade por diferentes composições ou arranjos, entre eles:

- 1) família nuclear, incluindo duas gerações, com filhos biológicos;
- 2) famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações;
- 3) famílias adotivas temporárias (Foster);
- 4) famílias adotivas, que podem ser bi-raciais ou multiculturais;
- 5) casais;
- 6) famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe;
- 7) casais homossexuais com ou sem crianças;
- 8) famílias reconstituídas depois do divórcio;
- 9) várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo (KASLOW, 2001 apud SZYMANSKI, 2002, p. 10).

Compreende-se, então, que na contemporaneidade a designação família abarca inúmeras possibilidades e arranjos, que devem ser apreendidos e operacionalizados pelos gestores e trabalhadores da assistência social

que **vem sendo vivenciadas pela sociedade**, mesmo que esta tenha representações simbólicas diferentes. Ou seja, a expressão família agrega distintas formas de agrupamentos sociais – pequenos ou expandidos –, que contemplam unidades constituídas por vínculos afetivos ou por necessidade material, composta por ‘amores’, filhos, conterrâneos, parentes de várias gerações, minorias étnicas, vizinhos, etc., compreendendo a família enquanto núcleo diante do qual as pessoas se agrupam por vínculos afetivos (primários, secundários, terciários), por ‘projetos de vida em comum’, por sobrevivência, por proteção (OLIVEIRA; MINCATO, 2008, p. 29, grifo dos autores).

No entanto, estas concepções ainda encontram-se distantes daquilo que tem sido transmitido e captado pela sociedade e, diante disto, pelos trabalhadores das políticas sociais públicas, uma vez que “há ainda na sociedade uma representação simbólica acerca das famílias que difere da realidade” (OLIVEIRA; MINCATO, 2008, p.14).

A concepção funcionalista<sup>34</sup> marcada pela idéia da família nuclear, instituída por laços de sangue ou de aliança, “unidade social consensual e cooperativa, baseada em laços de solidariedade, fundamental para assegurar o consenso e a ordem social” (OLIVEIRA; MINCATO, 2008, p.17), ainda é latente. Os trabalhadores

---

<sup>34</sup> Para maiores aprofundamentos sobre a abordagem funcionalista, assim com a feminista e a histórico-estrutural, ver Oliveira; Mincato (2008).

que desenvolvem ações – junto a entidades governamentais e não governamentais – nas políticas sociais públicas e que compartilham, ainda, da concepção funcionalista tenderão a considerar as famílias que buscam os serviços e encontram-se em situação de vulnerabilidade ou risco como incompletas, “anormais” e/ou “desestruturadas”, “desorganizadas” causadoras dos “desequilíbrios” vivenciados. Mesmo porque para o positivismo funcionalista as “famílias desajustadas” precisam adaptar-se ao sistema para manter a “ordem social”. Esta premissa, com certeza, é geradora de formas de discriminação, estigma, exclusão, portanto, negadora de direitos, de possibilidades.

Compreende-se que a assistência social, ao definir em sua Política Nacional (2004) e, a partir desta, nas várias normatizações e orientações, a centralidade da família na concepção e ação o deve fazer a partir daquilo que está explicitado nestes documentos. Os membros das famílias são sujeitos de direitos e não podem ser culpabilizados pela situação social e econômica vivida, nem a ótica da centralidade das ações na família pode significar a exclusão ou minimização do dever do Estado na garantia dos benefícios, serviços, programas e projetos que assegurem uma vida digna, e o direito a convivência familiar e comunitária a todos os cidadãos e cidadãs que necessitarem dessa política. Ou seja, reitera-se a responsabilidade do Estado de apoiar as famílias no seu papel de proteção aos membros/indivíduos que dela fazem parte.

Nesse sentido, organizar o SUAS a partir da primazia da atenção às famílias implica, portanto, considerar as proposições – expostas na PNAS (2004) e NOB-SUAS (2005), normatizações e orientações técnicas – voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares e à defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária, abordados, conjuntamente com os elementos que compõem as metodologias de trabalho com famílias, o que será problematizado na próxima seção

### 3.2.4 A atenção às famílias no âmbito da política de assistência social e o desafio da construção de metodologias para o trabalho com famílias

Para materializar a matricialidade sociofamiliar, eixo estruturante do SUAS, foi constituído, no âmbito da gestão da política de assistência social, um conjunto de serviços socioassistenciais, que têm como foco de atenção as necessidades das famílias e seus membros, com vistas à superação de “[...] ‘problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território’ [...]” (MENICUCCI, 2002 apud BRASIL, PNAS, 2004, p. 44).

Esses serviços estão organizados por níveis de complexidade: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, enumerados na PNAS (2004) e NOB-SUAS (2005) e normatizados<sup>35</sup> na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009).

A assistência social enquanto política de proteção social de caráter não contributivo deve ser realizada integradamente às demais políticas sociais e deve ser acessível a todas as famílias, indivíduos e grupos que dela necessitarem (LOAS/1993; PNAS/2004; NOB-SUAS/2005) e ocupa-se de:

[...] prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade.

[...] das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana.

[...] produz [ir] aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 89).

Diante das situações sociais que demandam a atenção da assistência social foram estabelecidos parâmetros que demarcam a modalidade de proteção social

---

<sup>35</sup> Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009.



que deve ser afeiçoada aos destinatários dessa política social pública: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

A proteção social básica está voltada para a prevenção da ocorrência de “[...] situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 92). Nesta modalidade de proteção devem ser ofertados, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), os seguintes serviços:

- i. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: deve ser executado, exclusivamente pelo CRAS;
- ii. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: pode ser executado pela equipe dos CRAS ou por entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciados ao CRAS.
- iii. Serviço de Proteção Social Básica do Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas: é realizado pela equipe dos CRAS ou e/ou por entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciados ao CRAS.

E, a proteção social especial dirige-se para a atenção às famílias e seus membros que se encontram em situações de risco pessoal e social em decorrência de “[...] abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 92). Essa modalidade de proteção opera por meio da oferta de serviços de média e alta complexidade.

No que concerne aos serviços de média complexidade estes comportam segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009):

- i. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI): deve ser executado, exclusivamente pelo CREAS;
- ii. Serviço Especializado em Abordagem Social: pode ser efetuado pela equipe dos nos CREAS e/ou por entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciados ao CREAS.
- iii. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços

à Comunidade (PSC): pode ser concretizado nos CREAS e/ou por entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciados ao CREAS.

- iv. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias: oferecido no domicílio do usuário, centro-dia, pode ser efetuado pela equipe dos CREAS e/ou por entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciados ao CREAS.
- v. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua: ofertado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

Já, no que se refere aos serviços de alta complexidade estes compreendem de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009):

- i. Serviço de Acolhimento Institucional: abrigo institucional e casa-lar às para crianças e aos adolescentes; abrigo institucional e casa de passagem aos adultos e às famílias; abrigo institucional às mulheres em situação de violência; residências inclusivas a jovens e adultos com deficiência; casa-lar e abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI) aos idosos. Sendo que estes podem ser públicos ou privados, mas todos devem estar referenciados ao gestor municipal.
- ii. Serviço de Acolhimento em Repúblicas: deve ser efetivado por repúblicas, sendo públicos ou privados, mas referenciados ao gestor municipal.
- iii. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora: ofertado em unidade de referência da proteção social especial e/ou entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciados ao CREAS e residência da família acolhedora.
- iv. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências: oferecido por entidades da rede socioassistencial (governamentais e não governamentais) referenciadas ao órgão gestor da assistência social.

Apesar da separação entre serviços de proteção social básica e especial é imprescindível que eles sejam efetivados de forma articulada considerando a

perspectiva da integralidade, pois as famílias que encontram-se em atendimento na modalidade especial devem, em princípio, sair desta para a básica. Além disso, pode ser comum algumas famílias, diante da situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram alguns de seus membros requerer o atendimento concomitante nos dois níveis de proteção social.

As ações da rede de proteção social básica e especial, além dos serviços enumerados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), agregam-se programas, projetos e benefícios como forma de concretizar a função de proteção social aos seus usuários. Entre os programas de enfrentamento à pobreza, vinculados à assistência social, instituídos em nível nacional, citam-se:

- i. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que é ofertado pela proteção social básica;
- ii. Programa Bolsa Família (PBF) que tem sua gestão compartilhada pelos três entes federados.
- iii. Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Uma breve leitura exploratória aos documentos que tratam dos serviços, programas, projetos e benefícios vinculados à política social pública de assistência social permite dizer que todos, com formas similares e diferenciadas, como não poderia deixar de ser, preconizam o desenvolvimento do trabalho com famílias.

Isso significa que afiançar a implementação de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, tendo como foco a centralidade na família, é uma das atribuições do gestor municipal, observados os pressupostos nacionais estabelecidos na PNAS (2004), na NOB-SUAS (2005) e demais normatizações e orientações dessa política social pública.

No entanto, a execução dessas ações demanda a construção de metodologias para o trabalho com famílias que conjugue aspectos comuns no que tange aos princípios e às diretrizes expostas pela política de assistência social, aos referenciais teórico-metodológicos que sirvam de base aos processos de abordagem junto às famílias, o que sem dúvida se constitui num dos grandes desafios a serem enfrentados no campo das políticas sociais públicas.

Em face a esse desafio e na perspectiva apontada anteriormente, o município de Caxias do Sul (RS), lócus do presente estudo, em decisão conjunta entre Gestor e Conselho, na esfera municipal, resolveu que deveria ser construída em seu âmbito de atuação “uma referência teórico-metodológica de atendimento familiar junto à política de assistência social no município de Caxias do Sul, em acordo ao definido pela PNAS-SUAS, 2004 e NOB-SUAS, 2005” (OLIVEIRA, et al, 2008, p. 01).

O motivo de tal decisão pautou-se, na interpretação da autora desta dissertação, em duas premissas, as quais merecem tratamento a parte como segue.

A primeira premissa é a de que apesar da PNAS (2004) indicar a centralidade da concepção e ação na família como diretriz e a matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante, esta perspectiva do trabalho com as famílias como um todo – e não apenas por segmentos sociais desvinculados das famílias que congregam – e a partir do reconhecimento do cidadão que “[...] já não quer ser reconhecido como um somatório de necessidades e direitos; deseja atenções integrais [...]” (CARVALHO, 2008, p. 21) ainda não foi plenamente internalizada pelas diferentes profissões que atuam junto às famílias.

Isso fica demonstrado pelo fato de ainda não haver produções suficientes sobre metodologias de intervenção familiar distantes das “terapias de família” ou haver confusões entre meios de trabalho (entrevista, visitas domiciliares, reuniões, etc.) e propostas teórico-metodológicas. Compreende-se que a própria Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009) expõe esse avanço restrito ao explicitar:

[...] trabalho essencial ao serviço: acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico;

Observa-se que não há uma diferenciação do que sejam ações, procedimentos, técnicas e instrumentos. Da mesma forma, cita-se a demanda evidenciada em Caxias do Sul, que não pode ser considerada como exclusividade sua, mas que seguramente conforma também a particularidade de outros municípios que é a

[...] disparidade nas definições, formas e metodologias de atendimento às famílias em toda a rede socioassistencial (entidades não-governamentais e serviços, programas e projetos governamentais). Por exemplo, diferentes trabalhadores da rede socioassistencial quando questionados sobre seus trabalhos referiam o acompanhamento com famílias através de procedimentos diversos, havendo muito amíúde confusão entre metodologias e uso de técnicas ou instrumentais de apoio. Assim, encontros unifamiliar e/ou multifamiliar, grupos semanais e/ou quinzenais e/ou mensais, palestras, acompanhamento individual com apenas um membro do núcleo familiar, por si só eram considerados metodologia. Além disto, alguns operadores dos grupos e palestras não necessariamente tinham formação técnica de nível superior ou apresentavam vínculo empregatício, fragilizando a continuidade do trabalho. Da mesma forma, os referenciais teóricos eram diversos, quando não inexistentes, resultando em compreensões conceituais divergentes e, no atendimento às famílias, em orientações contraditórias (OLIVEIRA; FLORES; SILVA, 2008, p. 02).

Como se pode perceber, os dois exemplos ilustram que para o desenvolvimento do trabalho com famílias no SUAS na perspectiva da integralidade do atendimento é necessária a formulação de “[...] metodologias de ação que efetivem a intencionalidade almejada por uma política ou programa social em sua implementação e realização” (WANDERLEY, 2008, p. 12).

Relacionada a isso, está a segunda premissa, o entendimento da sua função enquanto ente municipal, da responsabilidade conjunta com as demais esferas de governo, em executar e financiar ações no âmbito municipal que tenham as famílias como unidades de atenção a partir da construção coletiva de uma proposta político-operacional que oriente o desenvolvimento do trabalho dos profissionais nas intuições/organizações envolvidas na:

- i. efetivação de estudos e diagnósticos da realidade social, planos de acompanhamento familiar, monitoramento e avaliação dos processos de trabalho operacionalizados;
- ii. definição de atribuições e responsabilidades de cada órgão envolvido (gestor municipal, centros de referência de assistência social, rede socioassistencial);
- iii. adoção de fluxos, informações e encaminhamentos entre as unidades de proteção social básica e especial e as unidades a elas referenciadas,

criando as condições necessárias para o exercício da referência e contrarreferência;

- iv. definição da equipe técnica necessária (formação e composição), das condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, os meios e instrumentos necessários ao trabalho.

Destarte, é essencial que os municípios construam orientações abarcando aspectos técnicos, metodológicos e de gestão para o trabalho com famílias no SUAS, com base nas características locais, regionais da realidade social, histórica e cultural, adaptando ao âmbito de sua atuação os pressupostos teórico-metodológicos e ético-políticos, as estratégias de ação, os procedimentos técnicos interventivos, bem como as intencionalidades almejadas pela política – expressas nos princípios, nas diretrizes, nos objetivos e nos eixos estruturantes da política de assistência social –, genericamente delineadas nas resoluções (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009), instruções, normas, orientações do gestor federal (MDS). Ressalta-se que mesmo genéricas, têm contribuído para a organicidade e qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios da área.

Ao construir tais orientações no município para o trabalho com famílias no âmbito do SUAS se está contribuindo para o processo de racionalidade técnica e política e profissionalização da assistência social em todo o território nacional. Pois, a implantação do sistema descentralizado e participativo “[...] depende da organização totalizadora e articuladora, modificando valores, fixando novos parâmetros técnicos, políticos e éticos, na direção de uma nova cultura institucional [...]” (BRASIL, CAPACITASUAS VOLUME 2, 2008, p. 16).

Considerando as reflexões efetuadas até o momento, se faz necessário ressaltar alguns aspectos essenciais para a elaboração de uma proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias no SUAS. Portanto, deve fundamentar-se em “[...] princípios, diretrizes e estratégias que garantam direção política emancipadora à ação” (WANDERLEY, 2008, p. 12).

Relativo aos princípios, considera-se que são os valores maiores que nos movem (PRATES, 2010a)<sup>36</sup>, ou seja, a intencionalidade almejada pela política de

---

<sup>36</sup> Fala da disciplina de Política de assistência social e SUAS em 2010.1

assistência social no conjunto de ações a serem desenvolvidas na atenção às famílias e seus membros. Os princípios orientadores para o trabalho com famílias no SUAS contemplam aqueles dispostos na Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e na Política Nacional de Assistência Social de 2004, traduzidos na (no):

- i. supremacia do atendimento às necessidades sociais em detrimento das exigências de rentabilidade econômica;
- ii. universalização dos direitos sociais;
- iii. respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária;
- iv. igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza;
- v. divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e critérios para sua concessão.

Contudo, esses princípios não bastam, o trabalho com famílias no SUAS deve considerar diretrizes gerais, particulares à intervenção profissional balizadoras das competências teórico-metodológica e técnico-operativa e do compromisso ético-político. Ou seja, as normas gerais de caráter permanente, norteadoras do desenvolvimento do trabalho junto às famílias e seus membros destinatários da política social pública de assistência social. Nesse sentido, as diretrizes do trabalho social com famílias, presentes nas várias normatizações do MDS, podem ser traduzidas no (na):

- i. respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, sua história de vida, seus valores, suas crenças, identidades das famílias, vinculação e formas de interação, a rede social de apoio com que conta;
- ii. fortalecimento da cultura do diálogo;
- iii. combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares;
- iv. enfoque da família a partir de seu contexto sociocultural e econômico;

- v. entendimento de que os distintos arranjos existentes se encontram em constante movimento, transformação, podendo ser fonte de afeto e de conflito;
- vi. reconhecimento de necessidades e expectativas diferenciadas dos seus membros, em especial, de acordo com a forma como esse grupo se organiza (família monoparental, extensa, entre outros).
- vii. conhecimento das competências e potencialidades da família;
- viii. adoção do diálogo, da cooperação e da interação permanente como dinâmica de trabalho;
- ix. adoção da ética, do respeito mútuo e do compromisso com a competência profissional qualificada, possibilitando a criação de vínculos de confiança entre grupo familiar, seus membros e comunidade;
- x. entendimento de que as relações que a família estabelece com o contexto social e cultural são determinantes no cumprimento, das funções de proteção e desenvolvimento do grupo familiar.

Para concretizar os princípios e as diretrizes ora referendadas é imperativo ter clareza do objeto de trabalho sobre o qual se pretende intervir, da realidade social a ser transformada. Neste caso as refrações da questão social que se expressam nas diferentes situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre as condições e o modo de vida das famílias e sujeitos que as compõem.

Para a concretização das diferentes ações profissionais a serem operacionalizadas junto às famílias, tendo em vista o atendimento das demandas e o alcance dos objetivos traçados se fazem necessários os meios de trabalho, o instrumental de trabalho.



O meio de trabalho é uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador insere entre si mesmo e o objeto de trabalho e lhe serve para dirigir sua atividade sobre esse objeto [...], de acordo com o fim que tem em mira. [...] Os meios de trabalho [...] **indicam as condições sociais em que se realiza o trabalho**. Além das coisas que **permitem ao trabalho aplicar-se a seu objeto e servem, de qualquer modo, para conduzir a atividade, consideramos meios de trabalho**, em sentido lato, **todas as condições materiais**, seja como for, **necessárias à realização do processo de trabalho**. Elas não participam diretamente do processo, mas este fica, sem elas, total ou parcialmente impossibilitado de concretizar-se (MARX, 2008, p. 213-4, grifo nosso).

Desse modo, os meios de trabalho necessários para operacionalizar as diferentes atividades projetadas junto às famílias compreende, além dos instrumentos e técnicas a serem utilizados, o método e as teorias explicativas da realidade que precisam ser mediadas para se realizar a leitura e a intervenção na realidade social, bem como as condições sociais e materiais para a efetivação do trabalho com famílias.

No que concerne à direção social da intervenção profissional junto às famílias, compreende-se que a apropriação do referencial teórico-metodológico é indispensável a uma intervenção de qualidade, que potencialize processos sociais emancipatórios, uma vez que o método para além do caminho, imprime direção as ações a serem desenvolvidas com os destinatários da política social pública de assistência social, tendo como norte o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, o atendimento das necessidades humanas básicas, a garantia dos direitos de cidadania, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, o direito a serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade, o fortalecimento das famílias, entre outros. Portanto, deve fundamentar-se em “[...] princípios, diretrizes e estratégias que garantam direção política emancipadora à ação” (WANDERLEY, 2008, p. 12).

Referente às condições sociais e materiais, aportadas por Marx (2008) como meio de trabalho interpreta-se que estas constituem-se, entre outros, pelo ambiente físico institucional, recursos materiais, recursos humanos.

Quanto ao ambiente físico institucional este constitui os espaços destinados ao desenvolvimento do trabalho com famílias, “entende-se que ela é um insumo da política de assistência social [...]” (CASTRO, 2009, p. 07). Portanto, deve agregar,

entre outros: espaço para recepção para a transição, espera, acolhimento e atendimento inicial às famílias e/ou indivíduos, salas para o atendimento individualizado, atividades coletivas e comunitárias, salas para as atividades administrativas (registro de informações, produção de dados, arquivo de documentos, alimentação de sistemas de informação e reuniões técnicas), instalações sanitárias para uso coletivo (inclusive para pessoas com deficiência. Sendo que o ambiente deve possuir “[...] instalações sanitárias, com adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade em todos seus ambientes [...]” (CASTRO, 2009, p. 06).

No que tange aos recursos materiais estes compõem os materiais permanentes e de consumo necessários à operacionalização do trabalho com famílias, tais como: mobiliário, computadores, materiais socioeducativos (artigos pedagógicos, culturais e esportivos), banco de dados das famílias/usuários de benefícios e serviços socioassistenciais (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009).

Quanto aos recursos humanos estes devem ser formados por equipes de trabalhadores multiprofissionais “[...] condizentes com a complexidade das demandas e exigências éticas e técnicas” (CARTILHA CFESS/CRESS, 2010, p. 07). De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (BRASIL, NOB-RH/SUAS) de 2006, o estabelecimento das equipes de referência responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios deve ser definida considerando: i) o número de famílias/indivíduos referenciados a unidade local prestadora da proteção social (básica e/ou especial); ii) a modalidade de atendimento; iii) e, as aquisições aos seus usuários (segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário, segurança de desenvolvimento da autonomia) conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco social em que se encontram.

Além da definição das equipes para o trabalho com famílias no SUAS é necessário assegurar a esses profissionais (BRASIL, NOB-RH/SUAS, 2006): i) educação e capacitação permanente, continuada, sistemática; ii) relações de trabalho estáveis asseguradas por concurso público e/ou contrato de trabalho que garanta direitos trabalhistas; iii) salários condizentes com a função e jornada de trabalho; iv) jornada de trabalho adequada à função; v) recursos institucionais,

financeiros e materiais que possibilitem o atendimento às demandas trazidas pelas famílias e seus membros, conforme destacado anteriormente.

Isso indica a necessidade de delinear metodologias para o trabalho com famílias que possam ser utilizadas de forma comum, respeitando e agregando o que é particularidade das diferentes profissões que atuam na política social pública de assistência social. Pois

Definir uma metodologia de intervenção significa exercer a difícil arte de transformar os pressupostos teóricos escolhidos em diretrizes operacionais, e detalhar processos e técnicas de abordagem no seio das relações sociais que se pretende alterar. Sua grande complexidade está na exigência de uma definição segura de para onde se quer ir, por meios eficazes e realmente acessíveis. Significa, também, fazer o caminho inverso a partir da experimentação, ao colocar em prática o modelo criado. A prática pode levar à reformulação de princípios e diretrizes [...] (WANDERLEY; OLIVEIRA ORGS., 2004, p. 17).

Nessa perspectiva e diante da demanda identificada nos diferentes espaços sócio-ocupacionais apresentada pelos trabalhadores da assistência social de diferentes áreas do conhecimento o município de Caxias do Sul, através de representações do órgão gestor dessa política (Fundação de Assistência Social), do órgão de controle social (Conselho Municipal de Assistência Social), de um órgão formador (Universidade de Caxias do Sul) optou pela construção de orientações que contemplassem as dimensões ora referendadas, tendo em vista concretizar a diretriz centralidade na família na esfera municipal.

Desse modo, a relevância desse processo social em curso, a construção das orientações técnicas, metodológicas e de gestão para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul por trabalhadores, gestores e instituição de ensino para o atendimento de demandas das famílias destinatárias da política social pública de assistência social torna imperativo a efetivação da pesquisa efetivada pela autora desta dissertação. Pois,

Avaliar a direção, conteúdos e práticas que vêm orientando este processo, em âmbito dos municípios brasileiros por meio da análise de seus resultados mais significativos, seus novos caminhos de ação, suas atribuições normativas, reguladoras e redistributivas e, sobretudo na vida dos usuários desta política evidencia-se como tarefa urgente e necessária, pois **as novidades parecem estar no âmbito de alguns municípios (num movimento de baixo para cima colocando em evidência as possibilidades desta política pública)** (YAZBEK, 2004, p. 23, grifo nosso).

Ou seja, trata-se de dar visibilidade a uma experiência concreta de formulação de uma proposta teórico-metodológica de atenção às famílias que, interpretando o referendado por Yazbek (2004) tem significativas possibilidades de contribuir para o aperfeiçoamento da política de assistência social nos demais municípios e entes federativos (Estados e União).

A mediação processual entre teoria e prática concreta é um dos elementos centrais destacados pela obra marxiana como fundamentais a consecução de processos transformadores, não é por outra razão que a dialética considera a prática como critério de verdade (MARX, 1845 in MARX; ENGELS, 2009).

Sendo assim, no próximo capítulo se demonstram os resultados alcançados com a efetivação da pesquisa avaliativa acerca do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS partindo do estudo de caso do município de Caxias do Sul, já referendado ao longo do trabalho.

#### **4 ESTUDO DE CASO: A EDIFICAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS EM CAXIAS DO SUL**

O delineamento das orientações para o trabalho com famílias tem se constituído num processo histórico coletivo, participativo, cumulativo e permanente de reflexão e geração de conhecimento a partir das experiências de intervenção dos diversos sujeitos sociais envolvidos na implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Caxias do Sul.

Por se constituir num projeto coletivo que envolve uma diversidade de sujeitos movidos por diferentes interesses e distintas competências e papéis é um processo contraditório e não linear, permeado por concepções ideológicas diversificadas, diferenças sociais, culturais, profissionais, embates e conflitos, resistências e/ou adesões, apoios externos e internos, formação e conhecimento diferenciados, mudanças na forma de processamento do trabalho desenvolvido, dentre outros.

No entanto, apesar da construção conjunta ser um processo moroso, de difícil estabelecimento de limites e consensos é rico por: gerar aprendizagem mútua e conhecimento teórico-prático; propiciar aos sujeitos partícipes partilhar preocupações, bem como buscar alternativas conjuntas para o desenvolvimento do trabalho no espaço sócio-ocupacional em que se encontram inseridos; dar visibilidade, transparência e reconhecimento público aos avanços/resultados obtidos no aprimoramento da política pública de assistência social.

Desse modo, tem-se um projeto inicial que gera uma atividade prática entre os diversos sujeitos sociais envolvidos, dentro de um determinado contexto histórico, estrutural e conjuntural que tem resultado no escopo das orientações para o trabalho com famílias em Caxias do Sul – documento este que subsidiará a implementação da centralidade das ações na família junto à política de assistência social, seja de proteção social básica, seja de proteção social especial. E, ao realizar este projeto coletivo os sujeitos envolvidos estão fazendo história, contribuindo para um processo maior que a construção de metodologias de trabalho com famílias, mas para o aprimoramento e a qualificação da gestão da política assistência social na

perspectiva do SUAS e para a materialização do acesso à população aos direitos sociais.

Por isso, essa história deve ser reconstituída em sua gênese, pois somente se pode apreender determinando fenômeno, diferentes sujeitos/instituições envolvidos no processo social em curso a partir da apreensão “[...] de sua história, do curso de transformações ocorridas na sua conformação [...] [e] de fatos significativos” (PRATES, 2005, p. 142).

Assim, buscou-se na avaliação do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias: i) configurar os aspectos fundamentais e contraditórios que determinam o processo social em curso, dando visibilidade as condições estruturais ofertadas pelo município para tal constituição; ii) apreender e caracterizar a interação e relações entre os sujeitos sociais envolvidos, buscando identificar nos pressupostos e nas expectativas destes como esta construção é vislumbrada; iii) explicitar os aspectos técnicos, metodológicos e de gestão que orientam a concepção e a execução do trabalho com famílias.

#### 4.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS E OS SUJEITOS ENVOLVIDOS

O movimento decisório de constituição das orientações de trabalho com famílias junto à política de assistência social no município de Caxias do Sul (RS) tem como marco inicial de discussões o ano de 2006, quando da incorporação na agenda pública do órgão de controle social e do órgão gestor municipal da política em questão de uma demanda constituída no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social.

[...] o CMAS juntamente com a FAS, gestor municipal da política de assistência social, indicaram a necessidade das entidades diagnosticarem: o número de famílias atendidas e/ou em lista de espera; reais demandas de trabalho junto às famílias; recursos humanos, materiais e financeiros para dar conta da demanda; o impacto das ações efetuadas. A **concepção norteadora**, desde o início, era de **que parte significativa das verbas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)**, disponibilizada pelo município, **deveria ser distribuída às ações de apoio, orientação e acompanhamento de famílias** (OLIVEIRA et al, 2008, p. 02, grifo nosso).

Em outras palavras, significava constituir uma análise diagnóstica das entidades da rede socioassistencial do município que consistia em verificar quais delas desenvolviam ações voltadas às famílias, a modalidade de trabalho efetuado, a cobertura de serviços da instituição, tipo de necessidades sociais requisitadas, a disponibilidade de recursos para a execução de ações, avaliação de impacto. A composição deste diagnóstico tinha como finalidade definir para quais entidades deveriam ser repassados os recursos do FMAS para ações de assistência social, considerando como foco prioritário de atenção às famílias. Destarte, materializar a diretriz “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” no âmbito dessa política social pública.

Com o propósito de saber como foram constituídas na agenda pública do órgão gestor e do órgão de controle social da política de assistência social as demandas que requisitaram a edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS pontuou-se o seguinte tópico para os sujeitos da pesquisa avaliativa efetivada: diagnósticos elaborados para a construção das orientações do trabalho com famílias. A partir das falas expressas dos sujeitos pesquisados emergiram as seguintes categorizações: diagnóstico do modo de trabalho (das orientações), diagnóstico socioterritorial, diagnóstico das situações de vulnerabilidade social e diagnóstico familiar (metodologia).

Sobre o diagnóstico do modo de trabalho (das orientações) cinco (05) sujeitos expressaram:

- Os [...] CRAS estão executando [...] **[trabalho com famílias], cada um de uma forma** [...] (Instr. 01).
- [...] as diferentes entidades da rede socioassistencial atendem situações de vulnerabilidade social [...] de **diferentes maneiras sem saber se essas ações contemplavam a centralidade na família** [...] (Instr. 02).
- A partir do levantamento realizado com as entidades que referiam realizar trabalho com famílias e após análise dos documentos apresentados pelas mesmas, ficou evidente que **cada uma desenvolvia o trabalho de uma forma**, e nenhuma apresentou trabalho sistemático tampouco avaliação de resultado (Instr. 04).
- [...] o diagnóstico eu sei que surgiu [...] das percepções do Conselho Municipal de Assistência Social [...] que **os projetos [...] com família [...] não tinham critérios nenhum, [...] as entidades sequer tinham técnicos, quanto mais trabalho com famílias** [...] (Instr. 05).
- [...] apesar de ser membro do Conselho, nunca vi esse diagnóstico, nunca o tive em mãos, mas era algo corrente no Conselho, as pessoas falarem desse diagnóstico, mencionando aspectos registrados no mesmo, tais como **não haver consenso teórico-metodológico do trabalho efetuado com famílias; de a base do trabalho vincular-se as teorias da terapia de família**. Na realidade o diagnóstico que os membros da FAS e os do Conselho relatavam, hoje sabemos, foi constituído a partir da opinião das entidades (Instr. 07).

Como pode ser observado, em sua maioria (05 de 08), os sujeitos pesquisados trazem à tona as situações que demandaram a estruturação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS, estabelecendo consenso de que as diferentes modalidades de intervenção familiar efetuadas por trabalhadores da área (unidades de proteção social e rede socioassistencial) requisitaram tal construção.

A respeito do diagnóstico socioterritorial três (03 de 08) sujeitos exprimiram:

- [...] a **construção de mapas territoriais e diagnósticos de vulnerabilidade social [...] não foram realizados**. Os CRAS foram sendo implantados conforme a divisão de regiões feita no plano gestor da gestão municipal da época [...] e foram sendo implementados onde havia estrutura física para os mesmos (Instr. 02).
- [...] E o **Conselho indicou uma região da cidade significava de que tinha um diagnóstico**. Então, a entidade já começa a ter uma certa ruptura na formação de, de políticas, ou ela representa esta ruptura na medida de que há uma indicação, há um diagnóstico de uma região para ser instalada e não como



historicamente se fez que os gestores criavam uma instituição em determinado lugar que eles queriam, com ou sem diagnóstico (Instr. 03).

- [...] **não temos no município, nem mapas territoriais** – de nenhum território da assistência social – **nem levantamentos das vulnerabilidades das famílias atendidas pela rede socioassistencial**. Isto é público. [...] Em vários momentos, vários trabalhadores dos CRAS, verbalizaram, inclusive, que se houvesse sido construído mapas territoriais preliminares o CRAS X, por exemplo, não estaria naquele lugar, uma vez que ele deveria ter sido construído em outro (Instr. 07).

Evidencia-se que três (03) sujeitos pesquisados destacam a relevância da construção de mapas territoriais e a realização de diagnósticos socioterritoriais, sendo que: i) dois (02) explicitam que isso não ocorreu no município para a implementação do SUAS; ii) um (01) refere como avanço a indicação por órgão representativo (Conselho Municipal de Assistência Social) do território em que a instituição deveria ser implantada com base em um diagnóstico da região.

Em relação ao diagnóstico das situações de vulnerabilidade social dois (02) sujeitos verbalizaram:

- Tem-se a clareza da **imprescindibilidade da construção de diagnósticos** das situações de vulnerabilidade para o [...] [trabalho com famílias], **para a rede socioassistencial** como um todo, tanto municipal quanto territorial, pois esses diagnósticos iriam **auxiliar a redimensionar a rede** (Instr. 02).
- Eu acho que a **construção dos diagnósticos** foi muito **importante**, foi plenamente decisivo até para **avancarmos de uma ótica assistencialista para uma ótica socioassistencial**, porque anteriormente nós não trabalhávamos com dados, o atendimento era pontual, mas não se levantava dados no sentido de fazer uma mudança de realidade dessa família que o diagnóstico possibilita (Instr. 06).

Como se pode perceber os dois (02 de 08) sujeitos enfatizam que a elaboração dos diagnósticos das situações de vulnerabilidade social é fundamental para o trabalho qualificado com famílias junto à política de assistência social, sendo que: i) um frisa que isso contribuirá para a reorganização da rede socioassistencial; ii) outro destaca que o diagnóstico propiciou a superação do assistencialismo e o exercício do trabalho com dados – diagnóstico geral tanto da política como das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias.

Sobre o diagnóstico familiar (metodologia) enquanto elemento intrínseco da proposta de intervenção profissional um (01) sujeito refere:

**[...] nos possibilitou sim seguir uma metodologia e acolhermos melhor essa família, iniciarmos a construção de diagnósticos** com um roteiro para seguir nessa elaboração, **e depois o planejamento com a família, mais a devolução daquilo que iríamos fazer com essa família**, que até então não vinha realizando fazia um breve diagnóstico, era muito sucinto e não tinha como hábito devolver o que ia trabalhar, deixar a família a par daquilo que estaríamos enfim em conjunto trabalhando (Instr. 08).

Evidencia-se que o sujeito pesquisado destaca que a proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias da qual fazem parte o acolhimento, o diagnóstico, o planejamento e a devolução (como um aspecto ético) – testada por entidades da rede socioassistencial – contribuiu para o aprimoramento do trabalho desenvolvido junto às famílias.

Ao que tudo indica, nesse movimento de tomada de decisão pela elaboração das orientações para o trabalho com famílias no SUAS a constituição de uma análise diagnóstica sobre o processo de atendimento junto aos destinatários da política social pública de assistência social (famílias/indivíduos) nos diferentes serviços ofertados e nas instituições públicas e/ou privadas foi efetivado e constituído pelo órgão gestor (Fundação de Assistência Social) e órgão de controle social (Conselho Municipal de Assistência Social) da política de assistência social a partir de um levantamento de dados em que foi evidenciado segundo Oliveira, Flores, Silva (2008) a disparidade de concepções e modalidades de trabalho desenvolvidas junto às famílias e a ausência em alguns espaços institucionais de profissionais com formação superior e vínculo empregatício.

Assim, como se pode notar, considerando os dados apresentados pelos sujeitos entrevistados e as fontes documentais analisadas, a situação que demandou a escolha de uma alternativa para seu enfrentamento foi na interpretação da pesquisadora: i) a ausência de metodologias de ação que atendam aos demandatários (famílias/indivíduos) da política de assistência social na ótica da integralidade e que efetivem as diretrizes, os objetivos e as proteções afiançadas expostas na PNAS (2004) e NOB-SUAS (2005); ii) a presença de atendimento terapêutico junto a esses usuários, diferente do proposto pela política em questão;

iii) a falta de quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por lei e o estabelecimento de vínculo formal de trabalho.

Ainda no processo histórico de constituição do problema à formulação das orientações do trabalho com famílias em Caxias do Sul é importante considerar as atividades que configuraram o movimento decisório de tal construção, sendo essas definidas a partir de reuniões sistemáticas, debates e deliberações pactuadas nas assembléias do CMAS no ano de 2007 (OLIVEIRA et al, 2008), quais sejam:

- i. a capacitação aos profissionais da rede socioassistencial do município – formado por entidades governamentais e não-governamentais – efetivada pela Universidade de Caxias do Sul numa parceria proposta pelo CMAS através de “Curso de Aperfeiçoamento em Atendimento às Famílias”. Neste curso, de carga horária 136 horas, ocorrido em 2007 foram capacitados profissionais assistentes sociais, psicólogas e educadores vinculados à Fundação de Assistência Social.
- ii. a resolução do CMAS, em dezembro de 2007, que “[...] as verbas do FMAS – cota municipal – para o ano de 2008 seriam disponibilizadas a ações continuadas (diferentemente dos anos anteriores a projetos específicos e pontuais) tendo como base a matricialidade sociofamiliar preconizada pela PNAS-SUAS (2004)” (p. 03) às entidades da rede socioassistencial que testariam a proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias construída pela UCS.
- iii. a formação de um grupo técnico de trabalho composto por membros do CMAS (órgão de controle social), da FAS (órgão gestor – equipe de apoio à gestão e centro de referência de assistência social) e da UCS, responsável, num primeiro momento, pela sistematização do projeto inicial das orientações do trabalho com famílias, constituído de dezembro de 2007 a janeiro de 2008, aprovado em Assembléia Ordinária do CMAS em fevereiro de 2008.

Isso foi reiterado nas mensagens expressas por três (03 de 08) sujeitos pesquisados:

- [...] foi o primeiro momento de **capacitação [curso de aperfeiçoamento em atendimento às famílias]**. O segundo momento [...] **[a testagem da proposta teórico-metodológica de atendimento familiar]** foi [...] uma escolha, foi uma decisão, tinha-se que começar por alguém e foi decidido [...] que se faria **pelas entidades**. [...] Hoje, tem esse trabalho que a gente desenvolve junto à UCS, junto ao GTT – **Grupo Técnico de Trabalho** – [...] [Oficinas de trabalho com os CRAS e CREAS] (Instr. 01).
- [...] foi a capacitação dos técnicos, [...] uma proposta de **capacitação em atendimento à família**. [...] ao mesmo tempo, foi deliberado a questão das **verbas que seriam direcionadas pra ações continuadas de atendimento à família**. [...] também foi decidido pela **constituição de um grupo técnico de trabalho**, que envolveria a FAS, a UCS e o Conselho [...] (Instr. 02).
- [...] no **grupo do GTT** [...], ele já tinha iniciado já uma discussão da gestão com o pessoal da UCS já um pouco antes [...] daquele **Curso de [aperfeiçoamento em atendimento às] Família [s] em 2007** [...]. [...] foi uma decisão que foi crescendo do gestor mesmo, no caso [...] da equipe de apoio à gestão, que apóia [...] o Conselho Municipal de que estava na hora [...] pra fins de **financiamento público** [...] ter critérios mínimos de qualidade, [...] **necessários pra definir de fato quais entidades trabalhavam ou não com famílias** (Instr. 05).

Além disso, antecederam e determinaram a formulação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS um conjunto de ocorrências enumeradas nas mensagens expressas pela maioria (06 de 08) sujeitos pesquisados. Destaca-se quatro das expressões por eles aportadas durante a entrevista

- [...] foram feitas reuniões, sistemáticas pra estar discutindo, e foram levantadas várias demandas: na questão da necessidade de capacitação, e que também **as entidades trabalhavam de formas diferentes, até com resultados duvidosos, se realmente a família era contemplada de forma integral** [...]. (Instr. 02).
- A **formação foi um momento importante**, pois [...] foi possível verificar equívocos em relação a conceitos e a diversidade de formação, pois **um número significativo de entidades trabalhavam com famílias dentro da perspectiva teórico-metodológica terapêutica** [...] e cada uma desenvolvia o trabalho de forma diferente uma vez que cada uma fez sua formação em uma escola. Estes encontros fortaleceram o que já tínhamos refletido e analisado anteriormente, que o trabalho com as famílias, na política da assistência social não é terapêutico e sim socioeducativo (Instr. 04).
- Se percebia que as entidades [...] que desenvolviam trabalho com famílias **não tinham uma metodologia em comum**, sequer

desenvolvia. Alguns diziam que tinham trabalho com famílias, mas eram aquelas reuniões no final de semana, de sábado para entrega cesta básica [...] (Instr. 05).

- [...] não se tinha uma metodologia de atendimento, uma era uma vez por mês, uma vez por semana, outra um chá, outra era um grupo, mas **não existia uma metodologia de atendimento integral à família**. [...] foi um amadurecimento do Conselho, sabendo de que **a gente precisava definir um método pra atendimento das famílias** (Instr. 06).

É possível perceber diante do conteúdo expresso nas mensagens que há um reconhecimento da demanda (objeto de decisão) e a indicação da necessidade de constituir uma proposta político-operacional para o trabalho com famílias na assistência social sob a perspectiva do SUAS no município.

Além disso, outras questões adensaram os motivos de decisão pela escolha da construção das orientações, entre elas, conforme já referido no capítulo anterior, o cumprimento pelo município de uma de suas responsabilidades em relação à descentralização político-administrativa da assistência social de estruturar o SUAS em seu âmbito de atuação considerando a centralidade da família na concepção e ação segundo preconiza a PNAS (2004).

[A proposta em construção] [...] tem a pretensão de implementar um modelo de atendimento familiar para a rede socioassistencial de Caxias do Sul, buscando contemplar o princípio da territorialidade e da descentralização político-administrativa, atendendo, de forma articulada e integrada às demais políticas sociais públicas, o grupo familiar (OLIVEIRA et al, 2008, p. 05).

Fica evidente no movimento decisório a intencionalidade almejada pelo município de afiançar a implementação de serviços, programas, projetos e benefícios na política social pública de assistência social, tendo como um dos eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar.

Destarte, nesse movimento decisório de escolha pela constituição das orientações para o trabalho com famílias no SUAS configurou-se como um aspecto determinante a base legal justificadora da tomada de decisão, explicitada nas respostas emitidas pela maioria (05 de 08) dos sujeitos pesquisados:

- [...] foi a partir do espaço do Conselho Municipal, a partir da **discussão da própria Política Nacional de Assistência Social, da centralidade na família** e que, e principalmente na decisão das questões do Fundo Municipal de Assistência Social, [...] das **verbas** que deveriam ser **direcionadas para ações que tinham como centralidade a família** (Instr. 02).
- Então, eu acho que aqui é o grande link que nós poderíamos fazer [...], quando a instituição [...] em seus procedimentos de gestão e de atender os **requisitos da legislação** e também os critérios dos Conselhos, optou por isso (Instr. 03).
- O resultado da análise dos projetos das entidades foi levado para assembléia do conselho, e fizemos a defesa da política pública da Assistência Social no que dizia respeito à **diretriz centralidade na família**. Pois, precisávamos garantir um trabalho com famílias que obtivéssemos resultados e, portanto necessitaríamos ter uma metodologia de trabalho baseado em indicadores de eficiência e eficácia do trabalho (Instr. 04).
- E aí nisso a gente começou a receber a **documentação do PAIF, as orientações**, começou a se falar em **atenção integral à família** (Instr. 06).
- [...] havia a **necessidade de criar uma referência teórico-metodológica de atendimento familiar** junto à política de assistência social no município de Caxias do Sul, **em acordo ao definido pela PNAS, 2004 e SUAS 2005** (Instr. 07).

Como se pode perceber a base legal justificadora da tomada de decisão, “centralidade na família para concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos”, explicitada na PNAS (2004) e NOB-SUAS (2005) como diretriz da política de assistência social, o que justifica a formulação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul.

Diante disso, no movimento de adoção pela construção dessas orientações o órgão de controle social indicou a Universidade de Caxias do Sul, enquanto órgão formador, e solicitou para esta a apresentação de uma proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias, preliminar e que pudesse ser testada, para ser referência no atendimento junto a política de assistência social no município, sob a perspectiva do SUAS. Isto fica explicitado no relato de um dos pesquisados que, embora extenso, reproduzidos quase integralmente dada a sua relevância para explicitar o processo:

[...] a Universidade colocou uma condição: que a proposta apresentada fosse testada por um grupo de técnicos que já tivessem uma determinada experiência em atendimento à famílias junto a assistência social. Por que da condição? Por um motivo central. Havíamos construído uma proposta de trabalho profissional a ser exercida por assistentes sociais em 2002 e a mesma havia recebido vários adendos, considerações que a foram modificando. Todas as alterações foram propostas por alunos em estágio obrigatório em Serviço Social junto ao SAJU ou pela própria assistente social que a formulou, diante das reflexões ocorridas, [...] via supervisão direta e acadêmica, relatórios de estágio e TCCs de alunos que passaram pelo SAJU. Portanto, constituía, no nosso entendimento uma diretiva que havia sido testada e aprovada. As alterações sofridas e as análises efetuadas principalmente nos TCCs atestavam isto. [...] Quando a FAS e o CMAS recomendaram a UCS para apresentar uma orientação teórico-metodológica de atendimento às famílias adaptou-se aquelas diretivas utilizadas no SAJU, pelo Serviço Social, ao trabalho com famílias a ser utilizado por qualquer técnico. [...] Foram agregados] três aspectos novos: a) interpretação sobre o significado do eixo estruturante matricialidade sócio-familiar e da diretriz centralidade na família; b) concepções contemporâneas sobre família, indicadas de alguma forma na PNAS-SUAS, 2004; c) ampliamos o alcance, agora com a possibilidade de ser utilizado por vários profissionais. Ora essas diretivas que deveria servir de parâmetro a todo e qualquer atendimento da rede socioassistencial precisava ser testada por diferentes técnicos de diferentes profissões, no sentido de dar cientificidade a mesma, pois agora, diante dos três novos aspectos, ela se tornava uma Proposta Preliminar. Este foi o motivo central da testagem. A Universidade condicionou a testagem, porque queria avaliá-la, readequando, recompondo [...]. A FAS e o Conselho aceitaram a condição. Havia um consenso de que testada a proposta teórico-metodológica junto a serviços e/ou programas de proteção social básica, posteriormente far-se-ia as adequações necessárias a proteção social de média complexidade e seus níveis de complexidade (Instr. 07).

Nessa direção, representantes do órgão gestor e do órgão de controle social da política de assistência social e do órgão formador se reuniram para o trabalho de sistematização de uma proposta preliminar denominada “Programa Integrado de Atendimento Familiar (PIAF)<sup>37</sup>” – adensando a mesma a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar apresentada pela UCS – que iniciou em dezembro de 2007. Destarte, a ideia era desde o início constituir no interior da política municipal de assistência social uma referência teórico-metodológica e ético-política de caráter operacional para o trabalho com famílias no SUAS. Para tanto, o

---

<sup>37</sup> No mesmo ano houve a troca de nomenclatura e a proposta passou a denominar-se de Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF Caxias do Sul, que permanece com esta denominação.

órgão gestor municipal propôs que essa referência fosse transformada num programa municipal.

Concomitante a isso, o órgão gestor (Fundação de Assistência Social – FAS) e do órgão de controle social (Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS) da política de assistência social estabeleceram as diretrizes para a seleção das entidades da rede socioassistencial que desenvolveriam trabalho com famílias junto a esta política social pública e os critérios de financiamento de ações sistemáticas com famílias, quais sejam (CAXIAS DO SUL, RELATÓRIO TÉCNICO FINAL, 2009):

- i. contemplar entidades que atendem famílias de diferentes destinatários da política de assistência social (idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, pessoas que fazem uso de substâncias psicoativas);
- ii. executar ações continuadas com famílias junto a política de assistência social;
- iii. apresentar profissional para realizar atendimento junto às famílias destinatárias da assistência social, observada a carga horária conveniada;
- iv. “aceitar testar, enquanto projeto piloto, através do atendimento direto junto às famílias, a proposta teórico-metodológica, elaborada pela UCS, examinando-a e contribuindo com as devidas correções e aperfeiçoamento” (p. 48).

É preciso trazer a tona que a escolha pelas instituições e respectivamente pelos profissionais que testariam esta proposta não foi uma decisão que teve a influência direta do órgão formador – este apenas enumerou como condição que deveriam participar dessa testagem profissionais com experiência no trabalho com famílias – quem efetivou esta seleção foram os representantes da FAS e do CMAS, de acordo com o relato expresso por um dos sujeitos pesquisados:

– [...] era lógico que Universidade acompanhasse essa testagem, uma vez que era uma proposta construída por professores da Universidade. Mas, a partir deste momento **a Universidade não mais influenciou a decisão sobre, por exemplo, quem seriam os técnicos e de que entidades**. Esta definição de quem seriam os técnicos, assistentes sociais e psicólogos, que avaliariam, que testariam a proposta [...] **foi o Conselho e a FAS** (Instr. 07).



Como pode ser observado na mensagem explicitada anteriormente o fato do órgão formador indicar uma proposta preliminar teórico-metodológica de trabalho com famílias que deveria ser reconstruída, adequada, aperfeiçoada pelos profissionais das diferentes áreas do conhecimento a partir de sua testagem em seus espaços de trabalho pressupõe que este participe diretamente na escolha das entidades/profissionais. Pois, o fato desta proposição se constituir numa sistematização de conhecimentos teórico-práticos por uma instituição que tem como uma de suas incumbências tal fim conjuntamente com a promoção da formação profissional, sua aplicação a uma realidade concreta faz dela uma modalidade de pesquisa social aplicada, pois, consoante já referido no Capítulo 2, trata-se do emprego de metodologia científica para avaliar a aplicação de estratégias cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação para atingir a finalidade proposta no planejamento (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Sendo assim, a escolha de critérios, dentre os quais a amostragem a que será submetida tal aplicação. Portanto, é imperioso estabelecer tais critérios coletivamente, envolvendo todos os partícipes do processo – órgão formador, órgão gestor e de controle social. Contudo, o que ocorreu conforme relato oral de alguns sujeitos pesquisados foi:

- Aí eles chamaram as entidades [...]. [...] o Conselho na verdade de Assistência Social. [E] [...] às entidades, se credenciaram, se candidataram. O **critério** era [...] que fossem **entidades que dissessem ter trabalho com família** e aí **saiu uma (01) ou duas (02) de cada segmento** ainda (Instr. 05).
- “[...] em 2006, **o Conselho pensou em perguntar para as entidades, afinal quem atende as famílias?** E aí também **envolve o gestor**, no caso a FAS, [...] **que também monitorava essas entidades** [...] (Instr. 06).
- A escolha, como não poderia deixar de ser levou em conta aquele diagnóstico sobre as vulnerabilidades das famílias e de **quais entidades trabalhavam com acompanhamento familiar**. Aliás, o ‘setor’ de monitoramento e avaliação da FAS vinham indicando, também, que estas entidades desenvolviam trabalho com famílias; o trabalho com famílias ‘executado’ pelas entidades selecionadas era reconhecido socialmente/publicamente (Instr. 07).

Estes dados corroboram com um dos critérios utilizados – explicitados no documento Relatório Técnico Final de 2008 publicizado em 2009 – pelo órgão de controle social para a seleção das entidades da rede socioassistencial que

desenvolveriam trabalho com famílias junto à política de assistência social a partir da testagem da proposta teórico-metodológica de atendimento familiar.

A partir disso, o grupo técnico de trabalho – formado pelo CMAS, pela FAS e pela Universidade de Caxias do Sul – iniciou a construção do projeto inicial (preliminar) que agregaria em seu escopo a proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias a ser testada pelas instituições selecionadas no espaço de controle social. Neste primeiro momento de sistematização a comissão responsável (Grupo Técnico de Trabalho) começou a se reunir para discutir e sistematizar esse projeto, o que demandou a realização de pesquisas bibliográficas e documentais, bem como o consensamento do conteúdo que deveria integrar a proposição pelos diferentes sujeitos. A sistematização da proposta partiu da apropriação do conteúdo exposto:

- i. na LOAS de 1993, PNAS de 2004, NOB-SUAS de 2005 e NOB-RH/SUAS de 2006;
- ii. nos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social (2005 e 2007);
- iii. nas orientações do MDS: Proteção Básica do SUAS – Orientações Técnicas para o CRAS de 2006, Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do SUAS de 2006, CREAS – Guia de Orientação Nº 1 de 2006, Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) – Instruções para celebração de convênios de 2004;
- iv. no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006.

No delineamento desta proposta foram contemplados os objetivos, os princípios, as diretrizes, os procedimentos e a metodologia de trabalho com famílias e comunidade expostas nos documentos citados, levando em consideração a realidade do município de Caxias do Sul, juntamente com a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar<sup>38</sup> construída pela UCS. Nesse sentido, os

---

<sup>38</sup> Vale mencionar que o conteúdo dessa proposta havia sido trabalhado no “Curso de Aperfeiçoamento em Atendimento às Famílias” com profissionais da rede socioassistencial do município (entidades governamentais e não-governamentais).

sujeitos responsáveis pela sistematização do documento se utilizaram da base legal e de um quadro de referenciais teórico-metodológicos e ético-políticos para estruturar tal projeto.

Em continuidade ao processo, em janeiro de 2008, a proposta elaborada pelo GTT que resultou no PIAF foi submetida à avaliação e, em fevereiro de 2008 foi aprovada em Assembléia Ordinária do CMAS, junto a isso foi definido o piso básico (de R\$ 40,00) por família atendida. Nesta ocasião, foram selecionadas, a partir dos critérios definidos no CMAS referidos anteriormente e dos projetos entregues e avaliados pela equipe de monitoramento e avaliação da FAS, oito entidades da rede socioassistencial para testarem a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar (OLIVEIRA et al, 2008).

Alem disso, em abril de 2008, os representantes do órgão formador, do órgão gestor e de controle social da política de assistência social iniciaram, enquanto grupo técnico de trabalho (GTT), o planejamento das atividades de capacitação e supervisão aos profissionais das oito entidades que testariam a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar. E, em maio de 2008, quando uma coordenação de CRAS foi chamada a integrar o GTT como representando os centros de referência de assistência social foram definidas capacitações também aos trabalhadores das unidades de proteção social básica e especial.

É imperioso considerar nesta análise do processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS que isso envolveu mobilização de recursos, divisão de trabalho, interesses diversos, diferentes competências e papéis, desencontros, embates e conflitos, construção de consensos como pode ser evidenciado nos dados já apresentados no decorrer deste capítulo. Tomaram parte desse movimento constitutivo diferentes sujeitos/instituições e interesses, portanto, buscou-se incorporar as opiniões desses atores no sentido de apreender a interação e relações estabelecidas, bem como identificar nos pressupostos e nas expectativas destes demandas, formas de adesão e resistência, aspectos facilitadores, dificultadores e motivos que interferiram/interferem no curso das ações, os resultados ou efeitos previstos e/ou atingidos em face ao processo analisado.

Como pode ser percebido diante do já explicitado sobre o processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias isso vem ocorrendo por

movimentos não lineares, articulados, concomitantes e interdependentes, constituídos de um conjunto de sujeitos/instituições e de uma série de ações que configuram esses movimentos do processo, que visam legitimar a proposta político-operacional para o trabalho com famílias na assistência social sob a perspectiva do SUAS no município de Caxias do Sul. E isso fica evidenciado nas mensagens exprimidas pela totalidade (8) dos sujeitos pesquisados. Destaca-se algumas de suas expressões para dar maior visibilidade ao processo

- A metodologia [de trabalho com famílias], aquela que [...] vimos na UCS, [...] é reflexo ou produto desse **acordo que aconteceu no município entre gestor, o conselho e a entidade de ensino** que é a UCS [...] nos **subsidiou bastante na nossa metodologia de trabalho** (Instr. 01).
- [...] representou uma **possibilidade concreta de reorganização no programa [institucional] com um todo [...]**. [...] a reorganização do programa, significou muitas coisas pra nós: [...] **repensar a autonomia das famílias**, que é algo tão desejado como é difícil de fazer; [...] o **fortalecimento dos recursos humanos**, [...] materiais, [...] tecnológicos [...] (Instr. 03).
- [...] começo a falar pelas **entidades da rede socioassistencial** porque foi por onde isso tudo começou, que no momento **eles aderiram [...] muito pela questão do financiamento, para garantir o financiamento**. Elas não imaginavam que ia ter todo o desdobramento que teve [...] (Instr. 06).
- [...] o **GTT** entendeu que os **trabalhadores dos CRAS e CREAS** deveriam ser envolvidos no processo, uma vez que depois de testada **a proposta** [teórico metodológica de atendimento familiar] pelos técnicos das oito **entidades** esta **deveria ser utilizada como referência pelos diferentes trabalhadores da assistência social** sob organização, orientação e coordenação, inclusive dos CRAS o que significava que eles não poderiam ficar de fora desta discussão. [...] a decisão do **CMAS** não foi esta, eles deveriam discutir a proposta de forma generalizada e sob supervisão da **UCS**, construir [...] Orientações Técnicas e de Gestão do trabalho com famílias no município. [E] os **conselheiros** foram envolvidos [...] (Instr. 07).
- [...] todo esse trabalho que a **Universidade de Caxias do Sul juntamente com o Conselho, a FAS e as entidades tem proporcionado chegar nesse patamar de qualidade do nosso trabalho**, aquilo que a gente desejava desde o começo quando nós buscamos o projeto (Instr. 08).

É possível identificar que esse movimento de constituição das orientações para o trabalho com famílias não é um processo abstrato, é, ao contrário, indissociável da ação dos sujeitos, grupos e instituições envolvidas, de seus modos

de agir/reagir, das circunstâncias em que atuam, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, das estratégias de mobilização empregadas, dos diversos interesses que os movem. No caso, vários foram os interesses explicitados, tais como: o aperfeiçoamento de metodologias de trabalho, a reorganização de ações institucionais, o financiamento público, a referência teórico-metodológica de trabalho com famílias e a qualificação profissional.

Todos reconhecem que o interesse comum era potencializar o trabalho realizado, ora interpretando que os aspectos que mais o condicionavam eram os econômicos, ora os técnico-operativos, ora os teórico-metodológicos, ora aspectos relativos a estrutura, mas que a existência de orientações comuns o levaria para outro patamar de qualidade. Na verdade o conjunto de elementos que interferem num processo de materialização programática não podem ser dissociados quando se avalia possibilidades e limites a sua implantação, embora muitas vezes possam aparecer fragmentados no imaginário social. A reflexão sobre estes processos, especialmente a partir dos processos de coleta coletiva é um dos aspectos que faz da pesquisa avaliativa um importante instrumento para o desenvolvimento de processos sociais emancipatórios.

Cabe salientar, a participação de instituição de ensino e o poder público no processo social em curso no município, ou seja, o estabelecimento da aproximação da gestão social com a academia na racionalidade técnica e política e profissionalização da política social pública de assistência social. Ao mesmo tempo, evidencia-se a premissa metodológica adotada, norteadora da elaboração das orientações que é a participação de diferentes sujeitos no processo, ou seja, a construção em conjunto

[...] em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam [...] suas idéias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. **Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado** (GANDIN, 2001, p.89, grifo nosso).

Contudo, a percepção de muitos dos sujeitos no processo social em curso foi de não se reconhecerem partícipes ou responsáveis por provocar e construir mudanças e ter um objetivo comum de constituir orientações para o trabalho com

famílias no SUAS. Isso foi observado durante todo o processo nas oficinas de trabalho com as entidades da rede socioassistencial que testavam a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar e nas oficinas de trabalho com os trabalhadores das unidades de proteção social básica e especial – no período (de 10/2008 a 03/2009) em que a autora deste trabalho participou do processo. Isso pode ser verificado a partir da exemplificação emitida por um dos sujeitos pesquisados:

Há dois exemplos que nos dão indícios de como eles não se sentiram envolvidos [...]. O primeiro exemplo: uma das primeiras atividades, antes do início da testagem das etapas da proposta teórico-metodológica do trabalho com famílias foi constituir conjuntamente, através de oficinas – envolvendo os dezessete (17) técnicos envolvidos mais os cinco (05) membros do ‘setor de monitoramento e avaliação’ da FAS [...], que foi a elaboração da ficha unitária de atendimento as famílias. As instituições e os CRAS tinham diferentes fichas com conteúdos diferentes. Todos concordaram [...] com a montagem [...] de uma ficha comum. [...] o que demandou [...] várias reuniões. [...] cada entidade trouxe o seu modelo de ficha e, no coletivo das oficinas. [...] foram ponderados dados importantes [...], melhor denominação dos itens, [...] e indicadores [...] depois, um grupo de trabalho [...] organizou o material [...] incluindo elementos que o MDS vem indicando a respeito das famílias; [...] logo as sínteses elaboradas [...] foram encaminhadas, por e-mail a cada técnico, que as devolveram com [...] sugestões de mudanças; [...] após muitas discussões e adendos [...] foi definida uma ficha unitária que deveria ser testada e adequada. [...] No final do ano quando [...] da avaliação do processo se [...] verificou que as entidades não usavam [...] ficha [...] afirmando que a mesma [...] não servia e que [...] não tinham sido sujeitos do processo. [...]

O segundo exemplo refere-se aos instrumentos de avaliação das etapas do diagnóstico familiar e do PIA. A UCS montou dois instrumentos a partir dos elementos indicados na proposta teórico-metodológica. Eles foram discutidos em várias oficinas [...]. Na avaliação do final daquele ano, vários técnicos, [...] disseram que acharam o instrumento ruim, confuso, com palavras difíceis, incompreensíveis. Ou seja, que eles não entendiam o instrumento. Veja, foi um instrumento que passou por discussões e aprovação daquele coletivo. Bem, eles afirmam que não se sentiram envolvidos no processo. Se eles não se sentem eles não foram (Instr. 07).

Na compreensão da pesquisadora tem-se um problema que deve ser melhor explorado com relação à concepção que estes sujeitos têm de participação e ousa-se problematizar: será que há o desejo real e a vontade de construir mudanças? Há convicção quanto à relevância da edificação das orientações? A existência de

orientações mais precisas convém a todos? Parte-se do entendimento que os sujeitos podem ou não participar, se sentir ou não partícipe seja por uma série de circunstâncias que são condicionados ao agirem, seja pela mobilização por uma série de interesses que, conforme o já referido no capítulo 3, são impregnados de opinião, vontade e consciência (NOGUEIRA, 2005).

Além disso, é preciso considerar como já apontado que a diversidade de sujeitos e interesses envolvidos no processo de formulação, implementação e implantação das políticas públicas não é um processo linear, mas permeado por divergências, conflitos, lógicas diversas, conforme aponta a própria teoria sobre processos avaliativos relativos a políticas e programas sociais.

Por outro lado, os próprios processos de alienação fazem com que muitos sujeitos não reconheçam processos onde é preciso negociar, compor, ceder para que dessa relação se construa produtos coletivos que expressem não só os interesses particulares deste ou daquele participante, mas do coletivo envolvido na relação de parceria. Por essa razão a constituição do trabalho em redes, por exemplo, se constitui num processo tão difícil de ser efetivamente materializado. E nesse sentido, mais uma vez cabe destaque a importância das pesquisas avaliativas para problematizar tais movimentos e dar visibilidade ao que nem sempre se explicita a um primeiro olhar, para usar uma expressão de Lefebvre (1991).

Contudo, vale destacar, ainda acerca do processo social em curso que a edificação das orientações foi considerada pelas representações do órgão gestor e de controle social e o órgão formador como possível de ser concretizada a partir da participação de conselheiros, gestores e operacionalizadores da política de assistência social em diferentes fóruns/espços constituídos.

‘[...] espaços de interação que se caracterizam por um tipo de distribuição do poder justificada pela realização de uma tarefa comum, de interesse comum, para o cumprimento de uma responsabilidade comum’ (COSTA, 2001, p. 87). Permitem, por isso, que os sujeitos ali representantes, ao exercitarem as funções a eles atribuídas, assumam frações de poder, [...], o que propicia a um grupo maior de sujeitos sociais penetrar, por exemplo, na lógica burocrática estatal, ter acesso a informações e oportunidades (legais, financeiras, etc.) [...]. Isso significa uma possibilidade que representações [de diferentes sujeitos] têm de se constituir, através da práxis, em sujeitos políticos, no entendimento de que é na práxis que se transformam ‘[...] simultaneamente, o exterior e o interior, as circunstâncias e a consciência’ (OLIVEIRA, 2003, p. 4) (CAXIAS DO SUL, RELATÓRIO TÉCNICO FINAL, 2009, p. 21).

Estes espaços coletivos foram constituídos no ano de 2008 no movimento de tomada de decisões e ações a serem desenvolvidas para a construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS a partir da formação de três comitês de trabalho – considerando as funções<sup>39</sup> desempenhadas por estas representações – que resultou no: grupo técnico de trabalho, grupo das oito entidades executoras que deveriam testar a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar e grupo de trabalhadores dos CRAS e CREAS do município. Salienta-se que o grupo técnico de trabalho<sup>40</sup> – formado por representantes do

---

<sup>39</sup> As funções dessas representações abarcam: i) a **função técnica** que tem “[...] como finalidade, fornecer ‘[...] subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de [testagem da proposta teórico-metodológica de atendimento familiar], indicando em que medida os objetivos e mudanças ocorreram e subsidiando a elaboração ou o redimensionando’ (SILVA E SILVA, 2008, p. 114). A função técnica, dependendo do ente envolvido, pode veicular-se através de procedimentos de capacitação, supervisão e avaliação, seja em aspectos legais (definições da política pública de assistência social), teórico-metodológicos ou técnico-operativos” (CAXIAS DO SUL, 2009, p. 23); ii) a **função política** que “[...] possui a finalidade de oferecer, de forma clara, objetiva e transparente o que ocorre junto aos vários processos de execução [da proposta teórico-metodológica de atendimento familiar], no ano de 2009. Forma essencial de prestar “[...] informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais para o controle social” (SILVA e SILVA, 2008, p. 114). Esta função envolve, entre outros: a) discussão e deliberação sobre rumos a serem tomados; b) encaminhamento dos processos desencadeadores da construção, apreensão e operacionalização [das orientações para o trabalho com famílias], por toda a rede socioassistencial; c) efetivação de fato e de direito do processo de descentralização sócio política necessária a operacionalização [do trabalho com famílias]” (CAXIAS DO SUL, 2009, p. 23); iii) a **função acadêmica** que busca “[...] desvelar ‘[...] determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo [da política pública de assistência social, particularmente do que concerne a matricialidade sociofamiliar] evidenciando os significados mais profundos [dessa política] (sua essência) para a construção do conhecimento’ (SILVA e SILVA, 2008, p. 114) [...]” (CAXIAS DO SUL, 2009, p. 23).

<sup>40</sup> Constituiu-se como um espaço consultivo, deliberativo, favorecendo a implementação de uma nova prática gestora, assentada no compartilhamento de responsabilidades nas ações voltadas para a construção das orientações para o trabalho com famílias e na tomada de decisões em grupo. Portanto, “[...] as responsabilidades deste grupo de trabalho centram-se em aspectos eminentemente políticos, em modalidades de planejamento, organização de ações e deliberação dos objetivos, diretrizes [...]” (CAXIAS DO SUL, PLANO DE AÇÃO, 2009a, p.10), além da busca de



CMAS, FAS (apoio a gestão, “setor” de monitoramento e avaliação, CRAS, assistente social GTT) e UCS – funciona como

[...] um colegiado que tem como finalidade coordenar e acompanhar as ações necessárias à construção das Orientações [...], desenvolvidas pelos diferentes entes (na realização de suas responsabilidades), considerando as condicionalidades, diretrizes, objetivos, aplicação dos recursos financeiros e proposta teórico-metodológica de intervenção do trabalho com famílias (OLIVEIRA, CARRARO, PICCOLI, 2009, p. 02).

As orientações aqui referenciadas contemplam duas grandes construções: as orientações teórico-metodológicas para o trabalho com famílias e as orientações técnicas e de gestão do SUAS. Mas o que corresponde a cada uma? Isso foi esclarecido por um dos sujeitos entrevistados:

[...] A **primeira** é a organização de uma proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias: abrangente, genérica, que serve como balizadora da intervenção a diferentes técnicos que trabalham com este grupo social. Esta proposta apresentada pela UCS foi [...] manuseada pelos técnicos (assistentes sociais e psicólogos) das oito entidades que tiveram como atribuição testá-la, em situação real de trabalho, junto às famílias atendidas. Esperávamos que no processo de testagem, além de os técnicos apontarem onde a mesma deveria ser melhorada, adequada, o que não servia, etc., assistentes sociais e psicólogos indicassem parâmetros gerais das especificidades do trabalho especializado, competência e atribuição, de cada profissão a ser agregada a proposta em questão. [...] A **segunda** construção inclui o que denominamos Orientações Técnicas e de Gestão [...]. No segundo semestre de 2008 se iniciou as oficinas com os trabalhadores dos CRAS e CREAS. Mas apenas no ano de 2009 e neste ano de 2010 é que se pode dizer que realmente o grupo se constituiu enquanto tal (Instr. 7).

Destaca ainda a entrevistada que o processo de construção das Orientações Técnicas e de Gestão é composto basicamente por quatro (04) procedimentos:

---

agentes, instituições ou órgãos para o desenvolvimento das atividades necessárias à edificação das orientações.

i) a Universidade levanta problematizações sobre elementos dispostos na PNAS-SUAS (2004); NOB's e Orientações e Normativas do MDS e CNAS, acerca da gestão municipal do SUAS e aspectos técnicos necessários a atingir as funções e objetivos da política de assistência social e traz em forma de síntese escrita ou como problematização em cima de um texto ou parte dela para as oficinas; ii) nas oficinas os técnicos discutem, problematizam, questionam, articulam aspectos normativos com a realidade cotidiana vivenciada por eles. Às vezes se leva, três (03), quatro (04) oficinas em cima de uma temática. Normalmente os, vão problematizando, criticando, lembrando de outros textos, experiências; iii) os trabalhadores ficam com tarefas, para serem efetuadas nos espaços entre as oficinas, de discussão entre seus pares sobre os aspectos discutidos; iv) em cima das discussões das oficinas se constrói algumas sínteses coletivas que são sistematizadas pela Universidade (Instr. 07).

Esse processo foi experienciado pela pesquisadora em sua participação em uma das oficinas com as unidades de proteção social básica e especial, conforme relato explicitado no quadro 10.

As oficinas de trabalho com as unidades de proteção social básica (CRAS) e especial (CREAS) estas ocorrem quinzenalmente, no espaço do órgão formador, num período de aproximadamente duas horas e trinta minutos. Participam das oficinas: trabalhadores dessas unidades, profissionais da equipe de apoio à gestão da Fundação de Assistência Social, representante do Conselho Municipal de Assistência Social e professores e estagiários da Universidade de Caxias do Sul. Vale citar que após estas oficinas de trabalho o órgão formador se retira desse espaço físico e os trabalhadores fazem reuniões e discussões de questões afetas ao seu trabalho.

A dinâmica da oficina ocorre da seguinte forma: para cada encontro são definidas a pauta a ser desenvolvida mediante as deliberações e os encaminhamentos consensados no encontro anterior. Para as oficinas de trabalho são utilizados materiais didáticos, empregados procedimentos e recursos diversificados. Uma professora do órgão formador coordena as oficinas e uma estagiária desta mesma instituição sistematiza o relato das discussões e dos encaminhamentos efetivados – ambas do Curso de Serviço Social, os profissionais da equipe de apoio a gestão acompanham os encontros e os trabalhadores de cada unidade pública trazem os pontos discutidos consensados e/ou não consensados por eles para o debate.

As oficinas de trabalho com as unidades de proteção social básica (CRAS) e especial (CREAS) estas ocorrem quinzenalmente, no espaço do órgão formador, num período de aproximadamente duas horas e trinta minutos. Participam das oficinas: trabalhadores dessas unidades, profissionais da equipe de apoio à gestão da Fundação de Assistência Social, representante do Conselho Municipal de Assistência Social e professores e estagiários da Universidade de Caxias do Sul. Vale citar que após estas oficinas de trabalho o órgão formador se retira desse espaço físico e os trabalhadores fazem reuniões e discussões de questões afetas ao seu trabalho.

Quadro 10 – Relato da participação da pesquisadora nas oficinas de trabalho com os CRAS/CREAS.  
Nota: sistematizado pela autora.

A dinâmica da oficina ocorre da seguinte forma: para cada encontro são definidas a pauta a ser desenvolvida mediante as deliberações e os encaminhamentos consensados no encontro anterior. Para as oficinas de trabalho são utilizados materiais didáticos, empregados procedimentos e recursos diversificados. Uma professora do órgão formador coordena as oficinas e uma estagiária desta mesma instituição sistematiza o relato das discussões e dos encaminhamentos efetivados – ambas do Curso de Serviço Social, os profissionais da equipe de apoio a gestão acompanham os encontros e os trabalhadores de cada unidade pública trazem os pontos discutidos consensados e/ou não consensados por eles para o debate.

Na oficina em que a pesquisadora esteve presente participaram o Grupo de Trabalho Técnico – representantes da FAS da Equipe de Apoio à Gestão e FAS/CRAS e da UCS, mas não havia representação do CMAS que também faz parte deste grupo – e os Técnicos (assistentes sociais, psicólogos e sociólogo, educadores sociais e estagiárias dos CRAS e CREAS) dos CRAS/CREAS Norte, CRAS/CREAS Leste, CRAS/CREAS Oeste e CRAS/CREAS centro, num total de 27 participantes.

Nesta oficina a coordenação retomou a pauta do encontro anterior que é a problematização da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Para a discussão utilizou-se a Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009 que regula a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do Conselho Nacional de Assistência Social e os quadros comparativos entre objetivos gerais dos serviços de proteção social básica e especial, sistematizado por representantes do grupo técnico de trabalho.

Num primeiro momento, foram retomados os pontos discutidos, problematizados e sistematizados por cada grupo no encontro anterior acerca dos objetivos dispostos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de um dos serviços definidos nesta e diante disso traçar objetivos específicos ao serviço, conforme segue:

- CRAS Centro e Leste: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- CRAS Oeste: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- CRAS Norte: Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas;
- CREAS: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Quanto à forma de trabalho os grupos se organizaram de diferentes modos, por exemplo: a) um, trazendo alguns apontamentos sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, especificamente para o segmento adolescente (de 15 a 17 anos), relacionando com o Projovem Adolescente; b) outro, estabelecendo uma análise comparativa entre objetivos dos CRAS, do PAIF e do trabalho cotidiano; c) mais um, apresentando algumas problematizações referentes ao trabalho a ser desenvolvido de que deve haver uma diferenciação entre o que é mínimo e o que é essencial no trabalho junto no Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Durante o processo a responsável pela oficina utilizava o recurso do quadro/giz para registrar as problematizações trazidas pelos grupos. Diante disso foram identificadas contradições e lacunas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, principalmente nos seguintes pontos:

- a) unidade executora, usuários, trabalho social essencial;
- b) especificidades do trabalho em cada serviço e objetivos operacionais;
- c) mistura entre objetivos da proteção social básica e do serviço; entre objetivos e diretrizes; entre o que é função e objetivo do CRAS e o que é de cada serviço;
- d) trabalho social essencial elencado nos serviços, que traz procedimentos, técnicas e instrumentos de forma genérica e indiferenciada.

Quadro 10 – Relato da participação da pesquisadora nas oficinas de trabalho com os CRAS/CREAS.  
Nota: sistematizado pela autora.

Após a constatação dessas contradições e lacunas ainda foram retomados os níveis de atendimento que compõe a proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul:

- inicial: primeiros contatos e procedimentos efetivados pelo profissional com os mandatários da ação profissional no sentido de identificar quem são os sujeitos, com eles constituem os vínculos iniciais; formulam hipóteses preliminares sobre o objeto de trabalho;
- intermediário: a análise diagnóstica, o objeto de trabalho sobre o qual vai intervir e diante disso o planejamento geral da ação (objetivos e meios de trabalho);
- operacional: contempla a operacionalização do planejamento geral, a construção do plano individual de atendimento, a avaliação sistemática da intervenção.
- final: avaliação final do trabalho realizado e o desengajamento de usuários/famílias.

A partir disso, os participantes chegaram a assertiva de que o trabalho deve ser direcionado considerando o que as profissões inseridas no SUAS (por exemplo as exigidas, Serviço Social e Psicologia) estão constituindo enquanto procedimentos de trabalho, observadas as particularidades de cada uma.

Em face disso se esboçou um quadro com os elementos necessários para a estruturação dos serviços definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais: objetivo geral do serviço, objetivos específicos e trabalho social essencial (níveis interventivos, procedimentos, técnicas e instrumentais).

No decorrer da dinâmica da oficina outros assuntos foram abordados por representantes dos CRAS, da Equipe de Apoio a Gestão e do órgão formador, entre os quais cita-se: os dados publicados sobre as profissões inseridas no SUAS, com prevalência de assistentes sociais, o porque desta preponderância do Serviço Social e a necessidade de construir um plano de trabalho dos trabalhadores do SUAS no município.

No momento final da oficina foram definidos grupos de trabalho para discussão do tópico “objetivos dos serviços tipificados” e sistematização de objetivos para a proposta em Caxias do Sul, assim definidos:

- Equipe CRAS Centro e CRAS Leste com o serviço PAIF: identificar junto as Portarias e Orientações os objetivos e apontá-los.
- Equipe CRAS Norte com o Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas: construir objetivos específicos a partir de experiências vivenciadas pelos profissionais.
- Equipe CRAS Oeste com o Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: construir objetivos específicos a partir de experiências vivenciadas pelos profissionais.
- Equipe CREAS com os Serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC): construir objetivos específicos e procedimentos operacionais essenciais a partir de experiências vivenciadas pelos profissionais.

Após o encerramento da oficina, representantes do órgão formador se retiraram e os trabalhadores das unidades permaneceram no espaço para realizar sua reunião.

Quadro 10 – Relato da participação da pesquisadora nas oficinas de trabalho com os CRAS/CREAS.  
Nota: sistematizado pela autora.

Na experiência da pesquisadora em sua participação na oficina de trabalho pode-se evidenciar que alguns sujeitos se expressam outros não, alguns prestam a atenção no que está sendo discutido, outros por vezes ficam dispersos, conversam

sobre outros assuntos correlatos a pauta discutida no encontro. Observou-se também aspectos significativos como: diálogo entre os vários trabalhadores e destes com a coordenadora da oficina, receptividade, divergências e convergências de conceitos e opiniões, dúvidas, questionamentos, sugestões dos participantes.

Para dar conta dessas construções foram traçados no plano das atividades a serem desenvolvidas os meios necessários para a efetivação do processo social em curso o que esta sendo utilizado como meio de trabalho para capacitação, supervisão, sistematização das orientações, avaliação dos processos, o que pode ser visualizado no Quadro 11.

PROCEDIMENTOS	INTRUMENTOS	TÉCNICAS OU RESULTADOS ESPERADOS
Capacitação	Planejamento	Sistematização de propostas (ação); discussões coletivas (reflexão); Re-sistematização de propostas (ação); deliberação das propostas (tomada de decisão)
	Oficinas pedagógicas	Diálogo reflexivo, construção de sínteses coletivas, observação participante, dinâmica de grupo, socialização de informações
	Atendimento individualizado	Diálogo reflexivo, entrevista individual e conjunta, visita institucional, observação participante, socialização de informações
Supervisão	Reuniões	Problematizações, avaliações, busca de alternativas, indicação de propostas, pactuação de consensos
Sistematização das Orientações	Elaboração de documentos: correspondências, roteiros, instrumentos de avaliação, projetos, relatórios, pareceres técnicos, etc.	Descrição, narrativa, sistematização, interpretação de dados coletados, argumentação escrita, socialização de informações
Avaliação dos processos	Elaboração de documento: versão preliminar das Orientações PAIF Caxias do Sul	Encontros coletivos, estudos, pesquisa, sistematização

Quadro 11 – Meios de trabalho empregados.  
Fonte: Caxias do Sul, Plano de Ação, 2009.

Cabe considerar que esses meios de trabalho vêm sendo empregados através de uma assessoria/consultoria efetuada a partir do órgão formador (UCS) em articulação com o CMAS e a FAS, que decidem se operacionalizam a política social pública de assistência social no município.

A assessoria/consultoria aqui mencionada se refere “[...] aos processos de orientação, acompanhamento e avaliação quanto à elaboração dos elementos político-profissionais, técnico-operativos, teórico-metodológicos e de gestão [...]” (CAXIAS DO SUL, PLANO DE AÇÃO, 2009, p. 28). Caracteriza-se pela construção em conjunto, como há foi dito, com a participação dos comitês de trabalho.

Através da assessoria/consultoria a Universidade se propõe a contribuir com: a construção de interpretações e explicações da realidade social, que envolve, inclusive a realidade dos técnicos, dos usuários, da instituição, no sentido de melhor compreensão acerca dos fenômenos com os quais os técnicos operam, como forma de (re) orientar a intervenção (FONSECA, 2008). Um dos principais objetivos da assessoria/consultoria está em colocar a disposição dos envolvidos ferramentas teóricas, metodológicas e operacionais que permitam aos mesmos desvelar e compreender o “movimento da realidade social, ocultado pelo movimento cotidiano das relações sociais, o que faz parecer inexistentes quaisquer alternativas e possibilidades de ação profissional” (VASCONCELOS, 1998, p. 127). Dito em outras palavras, significa contribuir com a visualização de que as alternativas estão postas na realidade, mas não saem de uma cartola mágica (IAMAMOTO, 1998), significa acima de tudo colaborar para que os envolvidos apreendam as alternativas e as coloquem em ação; a intervenção qualificada a partir do que se encontra definido socialmente em nível ético e legal (CAXIAS DO SUL, PLANO DE AÇÃO, 2009, p. 28).

Como se pode evidenciar a assessoria/consultoria operacionalizada tem como pressuposto a aprendizagem mútua e a geração coletiva de conhecimento teórico-prático. A partir da assessoria/consultoria o processo social em curso vem se desenvolvendo, de 2008 até presente momento, a:

- i. capacitação aos profissionais das entidades executoras da rede socioassistencial que se encontram testando a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar que compõe as orientações para o trabalho com famílias concomitante à supervisão<sup>41</sup> aos mesmos e a avaliação do trabalho desenvolvido;

---

<sup>41</sup> O objetivo da supervisão aqui indicada é testar e avaliar a proposta teórico-metodológica através de reflexões críticas, situando essas reflexões ao nível dos procedimentos e de como estes são possíveis de serem alcançados ou não. Isto permitirá melhorar e re-adequar a proposta. Então, o foco é a discussão e revisão, sempre que necessário, dos elementos metodológicos que precisam ser melhor apreendidos e ou re-estruturados/revisados.

- ii. capacitação aos trabalhadores da assistência social lotados nos CRAS e CREAS que vem participando, por meio de oficinas pedagógicas<sup>42</sup>, na construção dos aspectos técnicos e de gestão do SUAS;
- iii. sistematização das orientações teórico-metodológicas de trabalho com famílias e as orientações técnicas e de gestão para o trabalho com famílias no SUAS;
- iv. avaliação das ações desenvolvidas envolvendo os comitês de trabalho (GTT, grupo das entidades executoras e grupo dos trabalhadores dos centros de referência).

Assim, esse processo vem sendo desenvolvido nos seus diferentes momentos por uma diversidade de sujeitos que entraram, saíram ou permaneceram nele, orientados por interesses e expectativas diversificadas, divergências, conflitos, resistências, negociações entre outros, é imprescindível apreender a interação e as relações estabelecidas entre as representações envolvidas. Essa apreensão foi evidenciada nas mensagens expressas pela metade (04 de 08) dos sujeitos pesquisados:

- [...] As **mudanças de representações** que ocorreram foram tornando o processo difícil, pois aqueles que iam entrando precisavam de nivelamento dos conhecimentos construídos [...]. Além [...] do  **revezamento na participação** nos [...] encontros de representações de um mesmo órgão [...]. Nas entidades executoras em testagem também foram sendo  **trocados os técnicos, entrando novos e saindo alguns**, o que prejudicou o processo de testagem. Também por vezes se  **confundiu papéis das representações e dos comitês de trabalho** e foi se tentando clarificar [...].  **As representações do CMAS seguidamente estiveram ausentes** [...] (Instr. 02).
- Este [relação entre as representações envolvidas, considerando as funções técnica, política e acadêmica na formulação das orientações] talvez tenha sido um dos maiores desafios, uma vez que tivemos muitos entraves:  **troca de equipe de gestão da FAS,**

---

<sup>42</sup> Oficinas compreendidas como um procedimento de 'trabalho em grupo, caracterizada pela 'construção coletiva de um saber, de análise da realidade, de confrontação e intercâmbio de experiências' [...], em que o saber não se constitui apenas no resultado final do processo de aprendizagem, mas também no processo de construção do conhecimento. Assim, desenvolve-se uma experiência de ensino e aprendizagem em que educadores e educandos constroem juntos o conhecimento num 'tempo-espaço para vivência, a reflexão, a conceitualização: como síntese do pensar, sentir e atuar. Como 'o' lugar para a participação, o aprendizado e a sistematização dos conhecimentos' [...] (MOITA; ANDRADE, 2008, p. 5 apud CAXIAS DO SUL, 2009, p. 31).

**dificuldade do envolvimento da representação do Controle Social**, mas o que em todos os momentos fortaleceu foi o **compromisso acadêmico** que sinalizou sempre que houve algum retrocesso e buscava resgatar (Instr. 04).

- [...] somos um grupo, nós tivemos as nossas **crises de conhecimento**, [...] umas **crises pessoais, de crenças** também, que apesar do **conhecimento acadêmico estar muito longe da ponta, do atendimento**, por outro lado se acusa que **a ponta também não estudava o que é uma verdade**, quer dizer ambas as coisas são verdade. E, e aí essa **relação em muitos momentos ela teve mais tensa**, por vários momentos se achou que [...] não ia mais dar para continuar. Apesar, da UCS acreditar nisso, porque [...] junto ao Conselho a Universidade tem cadeira [...] e mais do que isso é função da academia estar junto do gestor. [...] **o Conselho** [...] estava [...] junto do GTT, [...] **mas muito mais presente antes do que hoje**, [...] [está] bem mais ausente por [...] fatores externos [...] (Instr.05).
- [...] Caxias me parece que tem se voltado, tanto que **a Universidade está ali também querendo contribuir** nesse contexto **e junto com Conselho de Assistência Social cada vez mais fortalecido**, cada vez mais as **entidades governamentais e não governamentais se unindo pra poder dar conta, de poder fazer um trabalho melhor**. Vejo que hoje estão voltados aí para poder construir o projeto [...] consistente, voltado para a área da assistência social (Instr. 08).

É notório, de acordo com o já referido no capítulo 2, que em todo processo de formulação e execução de políticas sociais públicas ocorre a entrada e a saída de sujeitos (SILVA E SILVA, 2008), a participação ou a não participação, o envolvimento ou o não envolvimento de algumas pessoas. No caso estudado é possível afirmar que isso interferiu na construção das orientações teórico-metodológicas para o trabalho com famílias e orientações técnicas e de gestão do SUAS, tornando o processo mais moroso. Contudo há de se considerar os aspectos históricos que colaboram para dificultar processos de participação mais efetivos dadas as características históricas do próprio país que não propiciaram o exercício efetivo desse processo em vista de longos períodos de escravidão, colonialismo e ditadura e da política de assistência social em particular, reduzida e benesse e não reconhecida como direito e portanto, objeto do controle social cidadão.

Outra questão destacada nesse processo é a interação e as relações estabelecidas entre as representações envolvidas, há uma parceria do órgão gestor e de controle social da política de assistência social com o órgão formador, apesar da diferenciação que historicamente se faz entre teoria e prática, e uma articulação



entre organismos governamentais e não-governamentais na organização e gestão da política de assistência social, que conforme referenciado no capítulo anterior é imprescindível ao estabelecimento de parcerias.

Relaciona-se a isso os aspectos facilitadores, dificultadores e motivos que interferiram/interferem na constituição das orientações para o trabalho com famílias no SUAS explicitados no relato oral dos sujeitos entrevistados, dos quais destacamos três (3):

- [...] Então eu acho que esse é um velho **problema da assistência**, mas é um problema que nós estamos sendo constantemente desafiados a resolver, que é **escrevendo sobre as nossas práticas [...] e como se comunga teoria e prática**; [...] [a proposta em construção em Caxias do Sul] vive um momento que é de analisar como se estrutura coisas que já deveriam ter sido feitas lá no início, só que se fosse assim [...], talvez não tivesse a qualidade de discussão que se tem hoje [...] por se estar experienciando [...]. Os **aspectos negativos [...] é [...] [os CRAS e CREAS] não poder ter testado [a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar] [...]. [E] [...] nós não testamos aquele modelo [PAIF do] governo federal [...].** Acho que **as duas coisas poderiam ter sido casadas [...]. [...]** esse **misto de coisas que atrapalha pra saber o que é realmente prioritário.** [...] isto deixa os operadores da assistência com uma ansiedade muito grande e sem ter clareza se pode começar (Instr. 01).
- [...] o aspecto mais facilitador que eu visualizo é a **responsabilidade compartilhada entre entes envolvidos [...].** Enquanto dificultadores [...] **a entrada e saída de sujeitos [...];** a questão da **qualificação técnica e teórica insuficiente [...]** e também por vezes o **não entendimento do processo de construção de vários sujeitos envolvidos [...].** E, [...] pela questão do **entendimento da própria forma de participação e das competências [...].** E, também como dificultadores às vezes as **orientações que vem do MDS, que trazem contradições e que acabam dando lentidão** ao processo (Instr. 02).
- Uma das questões que vem se deparando [...] que a **política de assistência** tem uma **cultura [histórica] de que a pessoa só recebia,** posso dizer hábitos, uma forma de trabalho [...], isso precisa ser revertido mas [...] hoje está mudando. Como dificultador [...] que **as famílias se deparam muito é ter muitos atendimentos ao mesmo tempo e que não se dialoga [...]** e que **a interface entre as diversas políticas [...]** são bastante limitadas. [...] Eu acho que **a territorialidade [...] é muito importante e [...] facilita o teu trabalho,** a partir do momento que coloco para o nosso usuário você [...] vai ser atendido sistematicamente [...]. Isso deu um outro caminho, aqueles usuários passaram a não mais [...] pipocar tanto [...]. Temos nos deparado com situações em que **o trabalho nosso por si só [...] não é suficiente pra dar conta daquela demanda,** [...] como por

exemplo a dependência de substâncias psicoativas [...] o que envolve a rede **principalmente da política da saúde**. [...] percebi **que a universidade em si não nos ensinou na graduação e não nos passou todo esse conhecimento de como construir um bom diagnóstico** [...]. Senti **falta talvez de um modelo inicial**, não pra seguir aquele modelo, [...] mas para ter uma idéia [...] Inicialmente foi difícil, [...] creio que **as pessoas que estavam nos orientando tinham muito conhecimento e que a gente acabava se bloqueando por não conseguir aplicar tudo isso** que nos era passado. [...]. [...] ainda, percebo [...] que **20 horas para 30 famílias para um trabalho qualificado** [...] **é insuficiente**, [...] demanda muito tempo para registrar as [...] ações [...] (Instr. 08).

Vários aspectos podem ser destacados na expressão dos sujeitos, alguns já abordados anteriormente, mas que convém reiterar, como por exemplo os aspectos históricos e a cultura de subalternização da política de assistência social, a dificuldade reiterada em diversos estudos de materializar a interface entre as políticas para garantia da integralidade, eixo considerado central ao SUS e ao SUAS, os limites no âmbito da formação na área do planejamento, onde se incluem as avaliações, os diagnósticos, a elaboração de planos, todos instrumentos fundamentais para a realização de um trabalho concreto de qualidade. Cabe destaque também a falsa dicotomização entre prática e teoria, que no movimento proporcionado por esta experiência, em que pese seus limites, dadas as condições concretas do contexto, foram identificadas pelos sujeitos como indissociáveis, o que acaba por instigar os sujeitos a sistematizar suas práticas e analisá-las à luz da teoria, bem como estimulá-los a compor de modo mais freqüente por outros parceiros, entre os quais a universidade.

Enquanto avaliação de processo, essa pesquisa buscou oferecer aos sujeitos sociais envolvidos sugestões e recomendações para corrigir ou reorientar o curso das ações, mas também tem a perspectiva de oferecer condições para que os sujeitos envolvidos na edificação das orientações reflitam e indiquem os aspectos facilitadores, dificultadores e motivos que interferiram/interferem em tal construção como foi explicitado nos relatos aportados.

Em relação aos aspectos dificultadores observa-se que estes são de diferentes ordens:

- i. relacionados aos sujeitos: a entrada e saída de sujeitos; a qualificação técnica e teórica insuficiente; o não entendimento de processo, formas de

participação e competências; a visão de gestores e operacionalizadores da política de assistência social; a percepção das famílias com relação as necessidades buscadas na instituição; a falta de participação; a adaptação ao novo; a resistência dos diferentes sujeitos; a legitimação do espaço coletivo de produção de conhecimentos/discussões; a diversidade de sujeitos/instituições; a adesão ao processo pela questão do financiamento.

- ii. relativos a formação e ao exercício profissional: a sistematização da atividade profissional e a articulação entre teoria e prática; a não testagem de metodologias e a conjugação dessas metodologias de trabalho; a multiplicidade de atendimentos às famílias; o afinamento de conceitos em função da formação profissional distinguida, das visões de homem e de mundo diferenciadas; a diferenciação entre teoria e prática; a lacuna na formação profissional.
- iii. vinculados às condições histórico-estruturais: a ausência de cultura de avaliação do trabalho profissional, principalmente nesta área pela sua constituição histórica; a não superação da cultura histórica da assistência social do não direito; a ausência da interface entre as políticas sociais públicas;
- iv. a sistematização de conhecimentos no coletivo: a multiplicidade de demandas discutidas; o não fechamento dos assuntos arguidos associados a demanda imediata no cotidiano de trabalho profissional; as orientações contraditórias e nem sempre claras do órgão gestor federal da política de assistência social.

No que concerne aos aspectos facilitadores observa-se que estes:

- i. vinculam-se a estratégia metodológica adotada de construção coletiva das orientações: a responsabilidade compartilhada entre os envolvidos; as condições políticas dadas pelo órgão gestor; as condições sociais e materiais disponibilizadas pelo órgão gestor e órgão formador; o trabalho conjugado.
- ii. relacionam-se a gestão da política de assistência social: a cultura de gestão no atendimento de famílias; a territorialidade e a definição da instituição referência no atendimento.

É preciso levar-se em conta para tanto que a construção das orientações e o modo empregado para isso tendem a alterar de forma significativa formas de pensar e intervir sobre a realidade, na organização e gestão de políticas sociais públicas, podendo gerar assim resistências, adesões, adaptações entre outros. A ordenação da gestão da política social pública de assistência social nos municípios vêm exigindo que os gestores e agentes operadores das ações de assistência social além da adesão, rompam com antigas práticas, o que implica numa nova forma de conceber e gerir esta política de direitos, conforme já referido no capítulo anterior.

Apesar de fundamental, isso não basta para a concretização do SUAS que requer: mudanças estruturais e administrativas; o estabelecimento de uma política de gestão do trabalho; a ampliação e aperfeiçoamento do exercício do controle social; a intersectorialidade, dentre outros aspectos. Nesse sentido, é necessário a construção de rotinas, fluxos, orientações à luz dos princípios e diretrizes do SUAS, fornecendo subsídios para a organização e gestão da política de assistência social com a participação e o engajamento de diferentes atores/instituições.

Sob essa perspectiva, podem ser consideradas as condições estruturais disponibilizadas enquanto um aspecto fundamental que influi na constituição da orientações para o trabalho com famílias, pois, é sabido que a formulação de ações públicas envolve diversos e diferentes sujeitos/instituições e requisita uma estrutura em termos de condições políticas, administrativas e financeiras, de estrutura física e equipamentos e recursos humanos para viabilizar tal construção. Sobre a estrutura disponibilizada pelo município de Caxias do Sul a totalidade dos (8 de 8) destacaram a sua interferência no processo, destacando avanços e desafios e contemplando desde a vontade política as condições materiais e de recursos humanos para a concretização das ações o que se pode verificar em algumas das expressões dos pesquisados:

- [...] estamos trabalhando, a **UCS esta sendo super parceira nisso, o Conselho também**, [...] nos **proporcionando** [...] aquele **espaço de discussão** pra que gente diga: é por aqui ou por ali, que nós vamos andar (Instr. 01).
- [...] **Capacitação dos técnicos**; [...] um **espaço de discussão** [...] implementado [para os CRAS e CREAS]; [...] **verbas** [...] direcionadas pra ações continuadas de atendimento à família (Instr. 02).

- Sobre a estrutura física e os equipamentos, a instituição vem investindo [...] na **melhoria da infra-estrutura como um todo**, do prédio, do equipamento, do espaço físico [...]. Porque a gente entendeu seria **indispensável um espaço adequado para se atender**, [...] ainda outras salas vão precisar ser construídas, melhoradas, outros equipamentos vão precisar ser adquiridos. Sobre as **condições financeiras**, a nossa instituição entende e isso está no seu planejamento de gestão, que **pra ter sustentabilidade precisa ter fontes diversificadas de recursos** [...] (Instr. 03).
- **Condições políticas** (prioridade): este é um momento importante que vivemos junto a FAS. **Constituiu-se uma base legal, que vem fortalecer nossas respostas em relação às demandas. Condições administrativas** (fluxos, processos, burocracia): [...] devem **servir para que possamos evidenciar onde estão as maiores dificuldades. Recursos Humanos** (pessoal, capacitação, condições de trabalho): permanece um **grande desafio do gestor público** [...]. **Estrutura física e equipamentos: desafio permanente** para a qualificação do trabalho, ‘um trabalho pobre para os pobres’ [...]. **Condições financeiras**: está diretamente **ligado a prioridades e o entendimento da política pública pelo gestor**, muito **temos que avançar** (Instr. 04).
- Quanto à **questão financeira que dá suporte pra que essas ações**, [...] **esse trabalho seja realizado** eu posso dizer de que ele **é de suma importância**, porque as entidades não têm condições por si só de fazer um trabalho, qual seria a receita para ela poder ter a contratação desses profissionais e vejo também que tem que ser profissionais contratados, [...] um trabalho que tenha continuidade, consistência e qualidade tem que haver a contratação dos profissionais, ter projetos, ter financiamento público para isso é essencial, ele contribui para qualificar o trabalho, para que ele tenha continuidade (Instr. 08).

Conforme pode ser observado nos dados apresentados todos os sujeitos pesquisados abordam acerca de um ou mais elementos relacionados às condições estruturais disponibilizadas de diferentes formas e por diferentes sujeitos/instituições que influenciam tanto construção das orientações quanto a organização e gestão da política social pública de assistência social, quais sejam:

- i. as condições políticas: priorizadas pelo órgão gestor e de controle social da política social pública de assistência social. Traduzidas no interesse e na vontade política de constituir uma referência para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul. Isso é indicado como um avanço e um aspecto possibilitador dessa construção.

- ii. as condições administrativas: propiciadas pelo órgão gestor da política de assistência social, através da disponibilização de tempo, recursos humanos, materiais e administrativos (institucionais), organização do trabalho e definição de fluxos. Estas enumeradas como um aspecto possibilitador dessa construção e um desafio para a área.
- iii. os recursos humanos: disponibilizados pelo órgão gestor da política de assistência social e órgão formador. Contemplam: a gestão do trabalho, a capacitação que vem sendo efetivada com os CRAS e CREAS e com as entidades da rede socioassistencial, os profissionais envolvidos no processo social em curso. Sem dúvida, é imprescindível e ao mesmo tempo é um constante desafio inclusive para a política de assistência social como um todo no Brasil.
- iv. a estrutura física e os equipamentos: em disposição pelo órgão gestor da política de assistência social, órgão formador e entidades da rede socioassistencial para a capacitação e o desenvolvimento do trabalho dos diferentes profissionais envolvidos, integrantes das condições de trabalho.
- v. as condições financeiras: ofertadas pelo órgão gestor e de controle social da política de assistência social através de recursos do FMAS. É o ponto-chave indicado como imprescindível para o trabalho junto a área, que ainda não tem percentual fixado por lei, portanto, um desafio a nível federal.

A avaliação do processo de elaboração das orientações, em termos das fases fundamentais, das atividades desenvolvidas, dos aspectos principais e contraditórios que determinam/condicionaram a construção da proposta, da interação e das relações estabelecidas entre as representações envolvidas e das condições estruturais ofertadas pelo município constituiu um momento importante da pesquisa avaliativa. A retomada do processo pelos sujeitos pesquisados que relataram sua versão acerca da edificação das orientações e, por trás dessas visões, as análises emergiram e enriqueceram o estudo avaliativo. Vários pontos de vista se revelaram, se harmonizaram, se complementaram e possibilitaram o detalhamento das expectativas, dos resultados ou efeitos previstos com relação à construção das orientações. Apresenta-se a seguir algumas das opiniões dos sujeitos pesquisados:

- [...] Nunca a assistência social teve tanta **produção de material**; [...] a gente avalia como um **momento de aprendizagem**, [...] de **troca**, [...] onde os diferentes atores discutem junto, [...] da gente se aproximar um pouco mais do conselho, [...] em que a instituição que produz conhecimento, [...] está aberta pra ouvir quem está trabalhando, [...] testando, [...] vivendo toda essa implementação do SUAS [...]; [...] **é um espaço que pra nós assim que não deveria acabar, que deveria se manter [...]** (Instr. 01).
- Quanto às expectativas previstas [...]: a **qualificação da operacionalização da política de assistência social** através do estabelecimento formal e legítimo de uma referência teórica metodológica de atendimento familiar [...] no município. [...] **Fortalecer a ação conjunta na rede socioassistencial e contribuir com a intersetorialidade [...]. Qualificar a gestão e o controle social [...], estabelecer de fato a descentralização político-administrativa, [...]** além da **transparência de ações e visibilidade social** à gestão da política de assistência social; [...] resultado previsto, **as Orientações para a gestão do SUAS [...]**, com a definição de instâncias de pactuação, deliberação e articulação e diante dessa as orientações técnicas e de gestão [...] [para o trabalho com famílias]. E, também, [...] **a participação no território através de um fórum local, que tenha também os usuários dos CRAS e a rede territorial para estarem decidindo [...]** (Instr. 02).
- [...] a instituição teve um **ganho de capital intelectual** e teve um **ganho também na gestão**. [...] representou **uma possibilidade concreta de reorganização**. [...] **essas questões da gestão do conteúdo** a ser trabalhado, **do financiamento [...]** desejado e **dentro de uma moldura de política pública** implica em mudanças muito substanciais (Instr. 03).
- [...] nós **estamos muito melhor em Caxias do que estávamos antes [...]**. Os **CRAS estão se debruçando sobre [...]** gestão territorial, [...] **as pessoas estão percebendo que está dando outro caráter e que o trabalho [...]** se a gente se especializa **não é qualquer um que faz**. [...] a construção [das orientações para o trabalho com famílias] em Caxias [...] **contribuiu muito pra profissionalização da assistência social [...]** (Instr. 05).
- [...] entidades e presidentes [...] já conseguiram enxergar a mudança que essa metodologia [de trabalho com famílias] proporcionou na sua entidade. Inclusive, **algumas ações foram criadas pelas próprias entidades, agregar mais um profissional técnico em função da metodologia**. [...] **A profissionalização do atendimento na assistência social** passa por uma grande mudança, [...] um **modelo socioassistencial que trabalha com dados, [...]** criou uma **expectativa, muito positiva**, de poder **dar visibilidade** ao que a gente está fazendo [...]. Já observamos grandes mudanças de atitudes dos colegas que atuam nas atividades finalísticas (Instr. 06).

Na totalidade das mensagens expressas pelos sujeitos pesquisados há a explicitação de expectativas, seja em termos de resultados ou efeitos previstos ou

alcançados com relação ao processo de construção das orientações, que podem ser agrupados a partir das categorizações que seguem.

Quanto às **expectativas** verifica-se que algumas já foram atingidas e outras se espera que haja esse alcance. Assim estas agregam: a manutenção e continuidade do espaço coletivo de discussão; a racionalidade técnica e política e profissionalização da assistência social; a concretização de fato da descentralização político-administrativa; a transparência de ações e visibilidade social; a testagem da proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias; a visibilidade do trabalho; a autonomia da gestão municipal; a edificação e a implementação das orientações teórico-metodológicas de trabalho com famílias e técnicas e de gestão no SUAS.

Em relação aos **resultados** constata-se o alcance de alguns e a perspectiva de atingir outros. Sendo que estes contemplam: a produção de conhecimentos na área da assistência social; os momentos de aprendizagem; a constituição de espaços de participação no território através de um fórum local para os usuários dos CRAS e a rede territorial; as orientações para a gestão do SUAS no âmbito municipal; a efetivação das orientações teórico-metodológicas para o atendimento às famílias; a contribuição ao órgão gestor federal (MDS); qualificação técnico-política profissional; o aprimoramento dos processos organizativos e de gestão; as alterações no conteúdo e forma de organizar e gestar políticas públicas; a constituição de espaços de discussão coletiva; a aprendizagem coletiva; a socialização de conhecimentos; a parceria entre órgão público e órgão formador; o trabalho coletivo; resultados para as famílias; as alterações no modo de trabalhar com famílias; a articulação entre conhecimentos teóricos e práticos; a demanda espontânea; a qualidade no acesso e garantia de direitos; o diálogo entre instituições públicas e privadas; o domínio de conceitos; uma nova forma de pensar e conceber a política de assistência social; a liberação de trabalhadores dos CRAS e CREAS para a discussão/construção das orientações para organização e gestão do SUAS.

Dito isso, cabe referendar que até o momento a pesquisa avaliativa buscou analisar o processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS, considerando o contexto histórico-estrutural que condiciona a proposta, as condições estruturais ofertadas pelo município para a constituição da orientações, a interação e relações estabelecidas entre as representações envolvidas e a opinião



dos diferentes sujeitos em relação ao processo. Contudo, entende-se que a explicitação da proposta das orientações e a apreciação e concepção dos sujeitos pesquisados é fundamental.

#### 4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA O TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SUAS

As orientações teórico-metodológicas em edificação será o documento normatizador da concepção e da execução do trabalho com famílias no SUAS, na implementação de serviços, programas e projetos de proteção social básica e proteção social especial (média e alta complexidade) no município de Caxias do Sul.

No entanto, antes de tratar dos elementos que caracterizam tal proposição é imperioso situar que as orientações teórico-metodológicas para o trabalho com famílias no SUAS passaram a ter tal denominação a partir do ano de 2010 – anteriormente denominavam-se de orientações, técnicas, metodológicas e de gestão do trabalho com famílias –, conforme explicitado por um dos sujeitos pesquisados:

No início deste ano [2010], neste espaço de discussão e construção das Orientações Técnicas e de Gestão, nos demos conta de uma coisa que eu acho fantástica: não podíamos sistematizá-las como sendo do trabalho com famílias. [...] Porque antes das orientações técnicas e de gestão do trabalho com famílias, é preciso que se tenha as orientações técnicas e de gestão do SUAS, uma vez que o trabalho com famílias é apenas uma das atividades a ser constituída junto ao SUAS. Nos demos conta que a grande síntese tínhamos construído durante todo o ano passado [2009] era do SUAS e não do trabalho com famílias. Diante disto, discutimos e recontratamos, entre que nós, qual seria o resultado das discussões/reflexões deste grupo: a construção das Orientações Técnicas e de Gestão do SUAS para Caxias do Sul (Instr. 07).

Corroborando com tal assertiva o exposto em uma síntese das atas das oficinas efetivadas com as unidades de proteção social básica (CRAS) e proteção social especial (CREAS):

Foi consensado, a partir do trabalho desenvolvido, até o momento, com os CRAS e CREAS que: a maior parte das discussões realizadas nas oficinas de trabalho, assim como o que foi edificado como Orientações Técnicas e de Gestão, não são particularidades [...] [das orientações técnicas, metodológicas e de gestão do trabalho com famílias], mas aspectos de organização e gestão da política de assistência social no município: a hierarquização do SUAS, as atribuições de cada ente governamental (gestor municipal, CRAS, CREAS) e, destes com as demais entidades da rede socioassistencial. Isto significa, contribuição real e concreta, com o processo de descentralização político administrativa no âmbito municipal. A partir desta identificação, definiu-se que as Orientações técnicas e de gestão construídas até então e os demais aspectos a serem construídos e definidos nestas oficinas agregarão a palavra SUAS [...] (CAXIAS DO SUL, SÍNTESE OFICINAS COM OS CRAS 2010, p. 05).

Como pode ser evidenciado no processo de edificação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS houve a identificação de uma outra demanda, que é implantação do Sistema Único de Assistência Social a contento nos diferentes municípios brasileiros necessário tanto quanto a sistematização de metodologias de trabalho com famílias junto a política de assistência social. Então, é válido mencionar os elementos constitutivos das orientações como um todo (teórico-metodológicas para o trabalho com famílias e técnicas e de gestão do SUAS) contemplam os seguintes aspectos:

**técnicos**, que devem apontar as normas uniformizadoras [...] a serem adotadas pelas entidades e profissionais, tais como: critérios de acesso, demandatários, princípios, diretrizes e objetivos [...] considerando as proteções afiançadas pela PNAS, 2004 (básica e especial), equipe técnica necessária (formação e composição), financiamento, carga horária dos técnicos, instalações físicas, forma de operacionalização;

**metodológicos**, devem indicar a proposta teórico-metodológica a ser utilizada no desenvolvimento das ações profissionais junto as famílias;

**de gestão**, deve especificar a forma [...] como [...] o [trabalho com famílias] deve ser organizado e gestado. As atribuições e as responsabilidades de cada órgão envolvido (gestor municipal, CRAS e CREAS, entidade/setor executora), o monitoramento e a avaliação dos processos de trabalho operacionalizados (CAXIAS DO SUL, 2009, p. 19, grifo nosso).

Pela construção dessas orientações encontrar-se em andamento é necessário assinalar que o conteúdo dos aspectos técnicos e de gestão ainda estão

sendo discutidos, reconstruídos. No entanto, como a proposta teórico-metodológica de atendimento familiar já vem sendo testada desde 2008 entende-se que, apesar de preliminar, deve ser priorizada sua descrição neste trabalho. Mas o que compõe esta proposta teórico-metodológica de atendimento familiar?

A metodologia para o trabalho com famílias no SUAS congrega quatro eixos metodológicos articulados e interdependentes entre si, conforme podem ser visualizados na figura 1 a seguir:

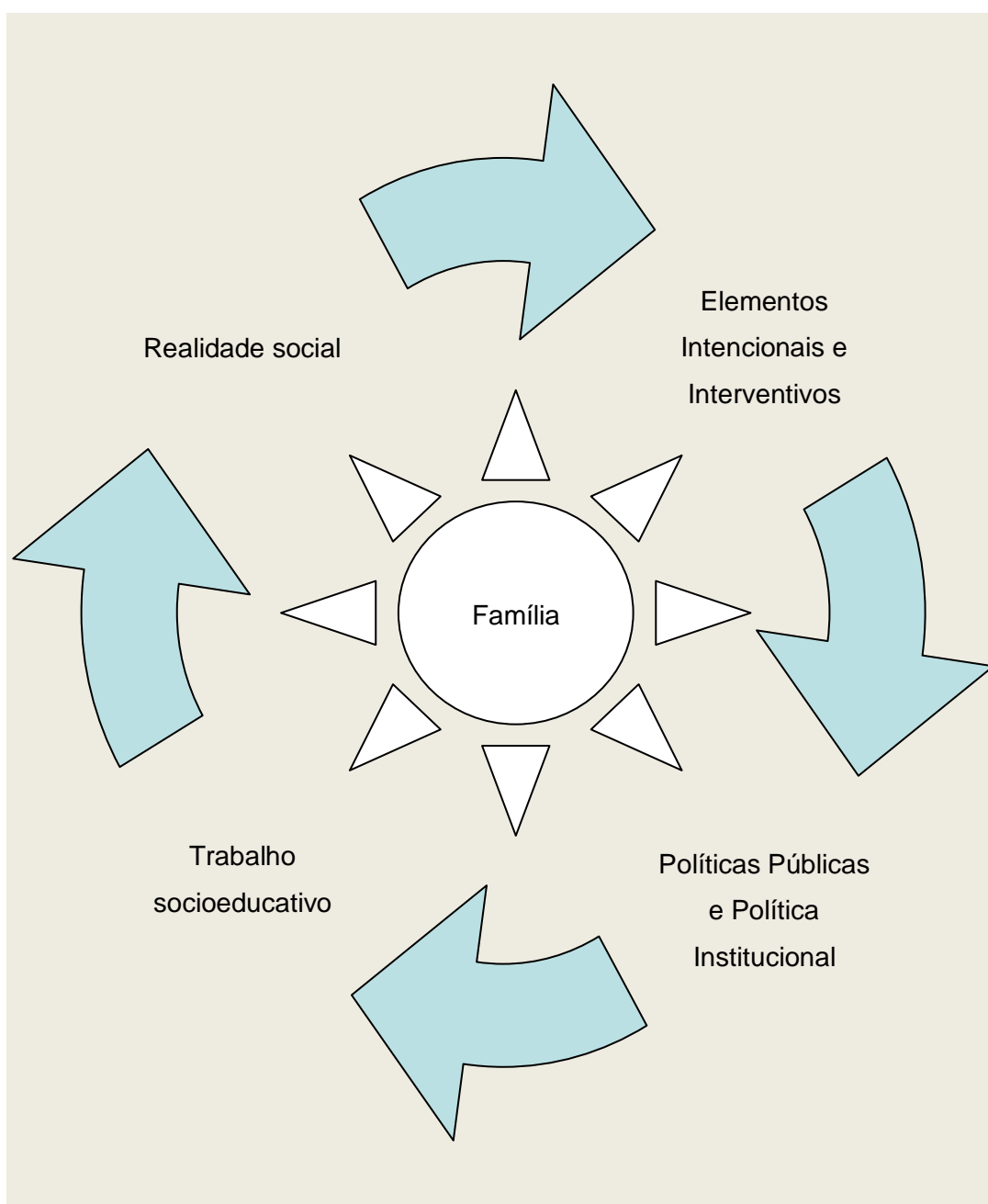


Figura 1 – Eixos Metodológicos para o Trabalho com Famílias  
Nota: sistematizado pela autora  
Fonte: Oliveira, 2008.

Como se pode visualizar na figura 1 a metodologia de trabalho proposta tem a centralidade na família para a concepção e operacionalização das ações da política de assistência social, o que pressupõe constituir serviços, programas, projetos e benefícios que tenham como pressuposto a atenção integral às famílias e seus membros.

Conforme denominado por Oliveira (2008) o emprego de eixos metodológicos justifica-se na medida em que esses devem ser apreendidos como um todo articulado, já que se constituem no direcionamento político e operacional para o trabalho a ser desenvolvido pelos profissionais junto às famílias. Nesta exposição serão descritos didaticamente, contudo articulados.

Em relação ao **eixo realidade social** é imperioso ter como pressuposto que a realidade sobre a qual se irá intervir

[...] é dinâmica, mesmo com as grandes contribuições teóricas, acumuladas acerca da realidade social contemporânea, suas tendências e condições emergentes no processo social, há a necessidade permanente de desvendar o real, a partir da análise da totalidade concreta, tendo sempre presente a formação social e econômica da realidade investigada, *locus* onde os atores produzem os fatos, e estes são produzidos e reproduzidos nos atores (BAPTISTA, 2002 apud OLIVEIRA, 2008, p. 02).

Ou seja, para intervir na realidade social em questão é preciso conhecê-la, para poder transformá-la, possibilitando assim uma ação. Para tanto deve-se incluir a investigação como condição para o desvendamento da realidade e para propor alternativas de ação compatíveis com as necessidades e interesses das famílias e seus membros, capazes de impulsionar a realização e transformação dos processos sociais, considerando a rede de políticas públicas e as políticas públicas específicas a área de atuação institucional.

Desse modo, relativo ao **eixo políticas públicas e políticas institucionais** entende-se que o conhecimento das mesmas é imprescindível ao enfrentamento e à superação das situações de vulnerabilidade social a que as famílias e seus membros estão expostos. Para a superação dessas situações é preciso compreender a execução da política pública na instituição (OLIVEIRA, 2005a): as

prioridades propostas e executadas; a priorização das necessidades (quais) e de usuários (quem) a serem atendidos; as instâncias/organismos formuladores e decisores da política públicas na instituição; a efetividade das ações, considerando os objetivos e mandatários que se propõe atender; a relação desta instituição/setor com as demais instituições da área/setor em termos de organização e gestão de política social, dentre outros.

Também, para o enfrentamento e a superação das situações de vulnerabilidade social as famílias e seus membros precisam ser atendidos numa perspectiva da defesa intransigente dos direitos de cidadania, do compromisso de ofertar ações de qualidade que favoreçam ao convívio familiar e comunitário, que garantam às famílias/indivíduos o acesso a informação de como buscar seus direitos, que garantam uma atenção direcionada à construção de novos projetos pessoais e sociais. Isso pressupõe um método para apreender e intervir junto às famílias, a abordagem socioeducativa, eixo metodológico, entendida como meio de efetivar o trabalho profissional. A abordagem socioeducativa

Esta abordagem parte do pressuposto que qualquer profissional que deseje contribuir na construção de uma sociedade democrática com igualdade econômica e política, precisa exercitar intervenções de caráter reflexivo, o que demanda ações de cunho educativo, crítica, criativa, politizante, que aponte para a ruptura com o instituído, colocando permanentemente em questão a relação conteúdo/forma [...] numa ação que envolve imediatamente dois sujeitos: usuário e profissional' (VASCONCELOS, 1994, p. 03). O **social**, dentro da perspectiva socioeducativa, 'compreende o conjunto de ações e relações, quer de cooperação, quer de conflito, quer de integração, quer de ruptura, que se estabelecem entre indivíduos, grupos, [...], em todos os campos societários. (WANDERLEY, 2000, p. 201). O **educativo** está direcionado para a possibilidade de mudança, de alteração da situação vivenciada através da construção, reconstrução de condições e modo de vida; de modo de ser, pensar, sentir e agir, o que significa "fortalecimento de condições de participação [do usuário] na transformação das condições geradoras dos problemas vivenciados (VASCONCELOS, 1994, p. 3) (OLIVEIRA, 2010, p. 05).

Para que o trabalho socioeducativo com famílias seja efetivado é imperioso que este seja orientado por princípios, as diretrizes e a finalidade da intervenção (elementos intencionais) e desenvolvido através do exercício de ações conjugadas (elementos interventivos).

No que concerne ao **eixo elementos intencionais e elementos interventivos** tem-se respectivamente:

- i. os *princípios* dispostos na política pública de assistência social em suas normatizações; as *diretrizes*: visibilidade, responsabilidade compartilhada, qualidade, integralidade, resolutividade; a finalidade da intervenção (OLIVEIRA, 2008).
- ii. os *níveis de intervenção* com as famílias (OLIVEIRA, 2010): abordagem inicial, intermediária e final. A inicial compreende: acolhida, constituição inicial de vínculos, levantamento de hipóteses preliminares acerca da situação social e sujeitos envolvidos e construção de referenciais teórico-práticos. A intermediária abarca: leitura de realidade ou análise diagnóstica e elaboração do plano de ação. A operacional: implementação do plano de ação, construção do plano individual de atendimento, estruturação (re) do espaço de atendimento, construção de rotinas e normas, constituição de acervo documental/bibliográfico, elaboração de material documental: fichas de atendimento/encaminhamento, relatórios, laudos, etc. A final contempla: desengajamento e avaliação final e das famílias. Ressalta-se que estas abordagens e os níveis interventivos que as compõem “[...] demandam a compreensão da imprescindibilidade de estudos teóricos, integração interdisciplinar e interinstitucional” (p. 13).

Nesse sentido, as orientações teórico-metodológicas destinam-se aos gestores, coordenadores e equipes técnicas responsáveis pela implantação, organização e consolidação de ações, no âmbito da assistência social, tendo as famílias como unidades de atenção. Apesar de se constituir num documento à parte, devendo integrar o corpo do plano municipal de assistência social – objetivos (gerais e específicos), diretrizes e prioridades deliberadas, ações e estratégias correspondentes para sua implementação, metas estabelecidas, resultados e impactos esperados, recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários, mecanismos e fontes de financiamento; cobertura da rede prestadora de serviços, indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução – e ser anexado ao plano.

A construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS tem basicamente três finalidades.

- i. “Criar uma referência teórico-metodológica de atendimento familiar junto à política de assistência social no município de Caxias do Sul, em acordo ao definido pela PNAS-SUAS, 2004 e NOB-SUAS, 2005” (OLIVEIRA et al, 2008, p. 01).
- ii. Integrar “aspectos que sejam comuns a todas as entidades, não permitindo disparidades quanto a princípios e diretrizes, quanto a aspectos teóricos e de metodologia de intervenção” (OLIVEIRA et al, 2008, p. 06).
- iii. Conjuguar “[...] orientações político-operacionais e sugestões para promoção do acompanhamento às famílias no município de Caxias do Sul” (OLIVEIRA et al, 2008, p. 06).

É, portanto, na ótica da consolidação da assistência social como direito de cidadania, da garantia à convivência familiar, comunitária e social, da articulação e integração das ações públicas e privadas em rede, do asseguramento da qualidade e continuidade das ações desenvolvidas, da proteção integral às famílias que as orientações teórico-metodológicas para o trabalho com famílias no SUAS pretendem se assentar.

Dito tudo isso, cabe salientar que a proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias foi trabalhada em dois momentos: num curso de extensão (Curso de Aperfeiçoamento à Família) para profissionais da FAS e da rede socioassistencial e na capacitação aos técnicos das entidades da rede socioassistencial que foram selecionados para testá-la. Portanto, já manuseada, de alguma forma, por grande parte dos sujeitos envolvidos no processo de edificação das orientações.

Como um dos objetivos desta pesquisa avaliativa foi apreender a lógica, a estruturação e a viabilidade da proposta, entendeu-se que este aspecto não poderia deixar de ser abordado como um dos tópicos para análise dos sujeitos pesquisados, que exprimiram suas opiniões e concepções, das quais destacamos as que seguem

- [...] é uma metodologia complexa [...]. Ela pode ser perfeitamente utilizada no CREAS, mas [...] é muito complexa pro CRAS. **O número de pessoas, a demanda dos CRAS é muito grande, pra usar uma metodologia assim [...].** Com certeza todos os psicólogos, [...] e assistentes sociais, que trabalham no CRAS, gostariam de poder estar montando um diagnóstico do contexto familiar [...] Mas [...] com o número que eles atendem é impossível, diferente [...] do CREAS, que [...] [trabalha] com uma demanda X, nenhum [...] trabalha com mais, por exemplo, 20 núcleos familiares ou 20 adolescentes e seus núcleos familiares, o [...] teto para cada técnico é esse. Também, [...] [os CREAS se] diferenciam [...], pela perspectiva [...] [de] ter um trabalho continuado com esse sujeito, diferente do CRAS que é uma demanda [...] espontânea, que [...] troca todo dia (Instr. 01).
- [...] Os **aspectos técnicos** são [...] aqueles a serem adotados pelas entidades e profissionais, critérios de acesso, mandatários, princípios e diretrizes, [...] **estes estão em construção.** Os **metodológicos** são os aspectos da **proposta teórico-metodológica**, que foi construída pela UCS e que é baseada na concepção da prática reflexiva, do trabalho socioeducativo, essa metodologia dá o direcionamento para os eixos interventivos que contemplam a realidade social, a política de assistência social [...]. **os aspectos de gestão são os [...] que estão no auge da construção, sendo o que tem mais se discutido nesse momento, com idas e vindas. [...] no decorrer do processo, e de forma mais significativa somente recentemente, [...] nos demos por conta que anteriormente [...] era necessário definir as orientações do SUAS no âmbito municipal, e essa parte está em construção,** principalmente na questão da referência e contra referência, e das instâncias de pactuação, deliberação e articulação no âmbito municipal (Instr. 02).
- Na medida em que **os elementos foram trabalhados encontramos mais uma série de desafios,** pois a equipe precisava sintonia e acreditar que ao seguir uma metodologia poderíamos sim avaliá-la e assim qualificá-la (Instr. 04).
- [...] **metodologia de atendimento,** [...] o acolhimento, [...] a questão do diagnóstico, o plano de intervenção com os usuários, a família enfim e o desengajamento [...]. **Além do atendimento em si, que é desde a questão da localização da gestão,** [...] do papel do CRAS na região, no seu território de referência, a própria organização do gestor como um todo no município, em especial dentro da sua própria casa, dentro da FAS como uma entidade, uma instituição [...] **A formulação mesmo de [...] [orientações que] deve nortear, em princípio todas as entidades, enfim, atreladas à assistência,** até a idéia é fazer essas discussões com outros Conselhos (Instr. 05).
- [...] a academia, a Universidade de Caxias do Sul, [...] nos disponibilizou uma proposta, [...] já [...] executada no âmbito da UCS [...]. Não inventamos nada novo, só **agregamos novas informações aos processos de trabalho dos profissionais com esta metodologia proposta [...]** demonstrando que a elaboração de diagnósticos e planos individuais de



**atendimento com as famílias tem resultados positivos [...]**  
(Instr. 06).

Conforme pode ser observado nos dados apresentados os sujeitos pesquisados abordam questões relacionadas aos elementos constitutivos das orientações e/ou à proposta, sob olhares: i) similares e complementares: quando referenciados os aspectos que formam as orientações teórico-metodológicas para o trabalho com famílias e as orientações técnicas e de gestão do SUAS; ii) diferenciados: quando aludidas as possibilidades e não possibilidades de efetivar a proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias e os desafios em face testagem, avaliação e qualificação da proposta.

Por ser um processo em andamento não se obteve elementos suficientes nesta pesquisa avaliativa que possibilitem dizer se a proposta de orientações teórico-metodológicas de trabalho com famílias é viável, o que se tem certeza é que há possibilidades de êxito e execução dessa proposição, porque os elementos que a conformam abarcam os princípios, as diretrizes e estratégias que garantem “direção política emancipadora à ação” (WANDERLEY, 2008, p. 12), ou seja, comportam os aspectos essenciais de uma metodologia de trabalho.

Sendo assim, no próximo capítulo se faz uma síntese acerca dos resultados alcançados considerando os objetivos delineados no projeto da pesquisa avaliativa acerca do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS e oferecer aos sujeitos sociais envolvidos sugestões e recomendações para corrigir ou reorientar o curso das ações com base no resultado do processo avaliativo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa avaliativa ora efetivada teve como pressuposto de toda reflexão teórico-metodológica construída o compromisso de dar visibilidade social à experiência do município de Caxias do Sul em construir orientações para o trabalho com famílias no SUAS. Mais que isso, gerar conhecimentos e fazer o retorno social da produção sistematizada aos sujeitos sociais envolvidos no processo social em curso.

Nesse sentido, existe uma firme convicção que o estudo alcançou seu objetivo principal de analisar como se dá o movimento processual de edificação de orientações para o trabalho com famílias junto à política social pública de assistência social, demonstrando como efetivar uma pesquisa avaliativa e como esta pode contribuir para desocultar os múltiplos determinantes que conformam essa experiência concreta, fornecendo subsídios aos envolvidos para as novas tomadas de decisões, o aperfeiçoamento das estratégias utilizadas, buscando promover a aprendizagem organizacional e a produção de novos conhecimentos teórico-metodológicos no campo da política pública social de assistência social.

O processo participativo e coletivo instituído no município de Caxias do Sul através dos diferentes fóruns estabelecidos tem mostrado grande potencial para a construção de projetos na coletividade, especialmente na área das políticas sociais públicas e no caso específico, da política de assistência social. Além disso, tem propiciado transparência nas ações e comprometimento do órgão formador, órgão gestor e de controle social com a Política Municipal de Assistência Social.

Destarte, perpetrar deste processo uma ação conjunta vai além do que atender as responsabilidades e competências do órgão formador, órgão gestor e órgão de controle social, compreende, a construção democrática de metodologias de trabalho, mais que isso o aprimoramento da organização e gestão da política social pública de assistência social no âmbito municipal.

Ressalta-se aqui o compromisso social das instituições de ensino com as demandas da sociedade como um todo e os processos de formação profissional, bem como o compromisso do poder público com a qualidade das ações públicas

ofertadas e a qualificação técnico-política de gestores, trabalhadores e conselheiros da área para que o produto desse trabalho coletivo possa se reverter em serviços de maior qualidade à população usuária.

Os achados da pesquisa, onde se inclui não só dados e resultados, mas também processos, levaram à compreensão de que se tornou fundamental, a articulação das ações estabelecidas na parceria entre Órgão Formador, Órgão Gestor e Conselho Municipal de Assistência Social, desencadeando processos participativos que no entendimento da pesquisadora são imprescindíveis para qualificar os processos organizativos e de gestão da política social pública de assistência social no município, romper com relações verticais, historicamente estabelecidas, entre quem formula e executa as políticas sociais públicas e superar a dicotomia entre teoria e prática, de modo que possam efetivar-se como práxis, ou seja práticas orientadas pela teoria e com clareza teleológica.

Esse processo de construção conjunta criou espaços de participação com gestores, conselheiros, trabalhadores das unidades de proteção social básica e especial e das entidades da rede socioassistencial. Destaca-se, o fórum constituído pelos trabalhadores dos CRAS/CREAS, destinado para a discussão de assuntos afetos ao seu trabalho e aos diferentes processos de trabalho em que se encontram inseridos, reiterando com isso o compromisso com a efetivação da assistência social enquanto política social pública, direito do cidadão e dever do Estado.

Nesse sentido, a participação tornou-se um instrumento e adquiriu uma dimensão política ao ampliar e garantir espaços de debate da política social pública de assistência social e da construção de alternativas conjugadas para a superação de demandas.

Apesar de o processo ter sido conduzido pela construção coletiva a partir da existência concreta de fóruns participativos aos sujeitos que atuam nessa área, inclusive com a liberação do gestor municipal, estes não sentiram-se efetivamente participantes da edificação das orientações.

Essa percepção de não participação pode ser explicada pelo histórico legado da cultura de subalternidade na formação socioeconômica e política do Estado brasileiro. Cultura da subalternidade reiterada na prática dos sujeitos, na fragmentação, não exercício de processos participativos, não reconhecimento dos

espaços de participação, na culpabilização dos outros entes, sem reconhecimento de sua responsabilidade como partícipe do processo e que por isso precisa ser analisado de forma articulada e considerando os múltiplos elementos que compõe a totalidade.

Também, é preciso reconhecer que não raras vezes são processos que por não apresentarem resultados imediatos para a demanda de trabalho que é imediata suscita um sentimento de incompletude nas ações. Destaca-se também que processos dessa ordem por instigarem outros patamares de participação, geram expectativas mais amplas e uma postura mais crítica de parte dos sujeitos, o que também se constitui como parte dos objetivos de propostas desse tipo, sujeitos mais politizados são sujeitos mais críticos, e sujeitos críticos são imprescindíveis para a construção de sociedades democráticas.

Por outro lado, deve ser reconhecida a ousadia dessa experiência inovadora de estruturar a organização e gestão da política social pública de assistência social no coletivo, contemplando a participação efetiva de todos os agentes, reconhecendo que o processo não é linear, mas permeado de contradições, é um processo demorado por que articula uma diversidade de sujeitos, interesses, distintas competências e papéis, concepções ideológicas diversificadas, diferenças sociais, culturais, profissionais. Todos estes fatores acabam por gerar embates e conflitos, resistências e/ou adesões, formação/conhecimentos diferenciados, mudanças no trabalho desenvolvido, gera desestabilizações do instituído e exige adaptações, gera riscos e incertezas sobre processos e resultados e é condicionado por uma série de determinantes estruturais (condições administrativas, financeiras, estrutura física e equipamentos, entre outros). No entanto, a construção de uma ação pública no coletivo é um processo de aprendizagem mútua e de geração coletiva de conhecimentos teórico-práticos conforme o indicado pelos próprios sujeitos pesquisados que reconhecem a riqueza da experiência realizada e os ganhos para a Política no âmbito municipal.

Reside aí a relevância das pesquisas avaliativas que possibilitam apreender os múltiplos determinantes institucionais e socioculturais e as condições estruturais que podem explicar os aspectos facilitadores e dificultadores ou os que entram no processo, os avanços considerando a dimensão temporal do processo e seus efeitos sobre sujeitos, instituições e ações e também as possibilidades de superação.

Isso é possível principalmente quando as pesquisas avaliativas são orientadas por fundamentos que se pautam na transformação social. Cabe relacionar com o projeto ético-político do Serviço Social, que reconhece a importância de que as ações públicas envolvam diferentes sujeitos coletivos em torno de valores éticos voltados à autonomia, à emancipação e ao desenvolvimento integral de sujeitos e grupos entendidos como atores providos de vontade. Destaca também o necessário compromisso com a competência profissional que implica uma formação acadêmica qualificada viabilizadora da análise concreta da realidade social, uma postura propositiva e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população.

Nessa ótica, um projeto ético-político que não dispensa o domínio teórico-metodológico e a adoção de uma postura investigativa visando apreender as tendências do desenvolvimento histórico, sendo necessário, para tanto, pautar-se numa teoria crítica e inclusiva fazendo a crítica ontológica ou análise crítico-dialética da cotidianidade (GUERRA, 2007). Assim, o desafio principal posto é examinar os fundamentos da cotidianidade e analisá-los, reconhecê-los e transcendê-los. Pois, o cotidiano só pode ser enfrentado pela apreensão das mediações objetivas e subjetivas (tais como valores éticos, morais e civilizatórios, princípios e referências teóricas, práticas e políticas) que se colocam na realidade da intervenção profissional (GUERRA, 2007).

Embora, haja limites a serem superados, há muito mais aspectos, resultados positivos a serem reconhecidos. Os limites que devem ser enfrentados se relacionam à formação profissional e ao exercício profissional, aos sujeitos, às condições histórico-estruturais a própria sistematização no coletivo. Destacam-se aqui, os processos formativos – graduação e pós-graduação – que devem buscar contemplar conteúdos que forneçam subsídios básicos sobre planejamento, diagnóstico, metodologias de análise e intervenção. Mas isso não basta se os sujeitos não se apropriarem desses processos e os mediarem no cotidiano de seu trabalho em qualquer área, política social pública e se os mesmos não dispuserem de condições de trabalho adequadas para tal.

Para além dessa superação, destacam-se, como avanços, o reconhecimento do trabalho em parceria, em conjunto, a constante qualificação e capacitação dos

profissionais, a integração e a edificação de uma relação de parceria entre poder público e órgão formador.

O processo político estabelecido, conforme constatado na pesquisa, apresenta resultados, sobretudo de construção, de uma nova forma de conceber e gestar a política social pública de assistência social, pois, ao constituir as orientações para o trabalho com famílias no âmbito do SUAS e orientações técnicas e de gestão do SUAS o município de Caxias do Sul está contribuindo para o processo de racionalidade técnica e política e profissionalização da assistência social.

Nesse sentido, pensar processos de construção de políticas sociais públicas na contemporaneidade significa alçar vôos no sentido de construir um modelo de gestão participativo e democrático. Essa pesquisa demonstrou que esta diretriz foi incorporada pelos sujeitos envolvidos, órgão gestor, órgão de controle social, rede socioassistencial e órgão formador.

A apropriação do materialismo histórico dialético para a concretização dessa pesquisa, é outro aspecto que merece destaque, pois tornou possível alcançar os resultados pretendidos. Reafirma-se, portanto, a importância desse método para apreender e interpretar a realidade pesquisada sua concretude, seu movimento, com o intuito de obter “uma compreensão adequada do fenômeno” (MARTINELLI, 1993, p. 139), que exige o desocultamento da realidade e dos múltiplos fatores que a determinam.

Por isso, se reconhece que a apreensão do processo histórico é fundamental para a apreensão das relações contraditórias que vão se estabelecendo entre os sujeitos e as mudanças/transformações que vão se configurando na estrutura e na conjuntura – em seus aspectos políticos, socioeconômicos, culturais – ao longo do processo histórico-social. Sendo assim, a avaliação do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias em Caxias do Sul foi nucleada aos elementos históricos que a gestaram. Dito de outro modo, conhecer este processo como uma totalidade que tem diferentes dimensões e se relaciona com totalidades maiores, devendo ser captada em sua essência.

Isso requisitou à pesquisadora uma postura em face da realidade de desocultamento/desmistificação/decodificação das múltiplas dimensões que

compõem a dinâmica da totalidade da vida cotidiana dos diferentes profissionais e instituições. Por isso, a estrutura, a conjuntura e a articulação entre ambas tornaram-se as categorias compreensivas e explicativas da totalidade social para a análise do processo de formulação das orientações para o trabalho com famílias em Caxias do Sul.

Neste movimento processual de edificação das orientações as contradições se fizeram presentes que conforme explica Cury (1986, p. 32) estas “[...] se revelam no papel motor da luta de classes na transformação social”, na práxis social dos diferentes sujeitos envolvidos – formuladores, decisores e executores – que não pode ser analisada desvinculada das condições e dos processos em que se realiza o trabalho. Uma vez que a *práxis social* não é um ato do ser singular e isolado, ocorre do campo das micro-atuações para o das relações econômicas, sociais, políticas e culturais mais amplas da sociedade capitalista, num movimento contraditório que também envolve uma diversidade de sujeitos com interesses e racionalidades diferenciadas que tem suas ações condicionadas ao processo de reprodução das relações sociais.

Por isso para a análise do processo de formulação das orientações para o trabalho com famílias no SUAS foi fundamental contemplar a contradição que compõe o real, os múltiplos fatores que integram a totalidade e a historicidade.

Para finalizar aponta-se como breves sugestões para a otimização do trabalho realizado no município de Caxias do Sul, que se constituiu como lócus do presente estudo. Uma, que o processo de construção das orientações seja retomado com os sujeitos que participam disso e que se faça um balanço dos avanços já obtidos, dando visibilidade do que foi possível construir de conhecimentos teórico-práticos, os resultados já alcançados com essa construção. Mas também dos aspectos que precisam ser enfrentados, por exemplo, em relação à participação, que devem ser retomada, no sentido de apreender o porquê diferentes atores sociais que participam do processo não se compreendem participando e quais as formas/estratégias que estes sujeitos entendem como necessárias para garantir a sua participação. E, a partir disso, definir estratégias conjuntas, estabelecendo um pacto de compromisso e definindo ou redefinindo as responsabilidades que cabem a cada uma das representações envolvidas.

Propõe-se, para isso, que seja efetivado um processo avaliativo participativo que envolva todos os sujeitos do processo na definição e implementação. E, que o conhecimento gerado dessa avaliação seja aplicado para a melhoria e/ou como fundamento para traçar um novo plano de trabalho.

Destaca-se ainda que se faz necessário o aprofundamento de temas que emergiram a partir da expressão dos sujeitos mas que nos limites dessa dissertação não possível adensá-los, mas que ficam como desafios para novos estudos e problematizações, entre os quais: um debate mais aprofundado quanto a demandas e competências profissionais para a inserção de trabalhadores graduados nas políticas públicas, em especial na política de assistência social, alternativas de formação continuada para a complementação da formação nas áreas de planejamento e avaliação, com ênfase no setor público, alternativas de parcerias, orientações e assessorias direcionadas à rede socioassistencial como parte de processos de responsabilidade social das Universidades, fundamentadas nas novas concepções, normativas e orientações da Política e do Sistema.



## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Priscilla Maia de; MATIAS, Mariana López. **Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>>. Acesso em: julho de 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

ALAYÓN, Norberto; tradução de Balkys Villalobos de Netto. **Assistência e Assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ARRETCHE, Marta T. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita. **Hermenêutica, conhecimento e práticas de saúde, a propósito da avaliação**. In: CAMPOS, Rosana Onocko; FURTADO, Juarez Pereira; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina. Pesquisa Avaliativa em Saúde Mental: desenho participativo e efeitos da narratividade. São Paulo: Hucitec, 2008.

**BALANÇO DA CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER**, 2006-2009. In: Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores/indicadores-nacionais/central-de-atendimento-a-mulher-ligue-180/balanco-da-central-de-atendimento-a-mulher-2006-a-2009-1>>. Acesso em julho de 2010.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. 2ª ed. São Paulo: Veras, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação Participativa de programas sociais**. 2 ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS 2002. (Série livros-texto).

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Programas e Projetos Sociais**: conceitos, abordagens avaliativas, reflexões sobre avaliações realizadas. In: Palestras e Debates – 1º Seminário Internacional sobre Avaliação, Sistematização e Disseminação de Projetos Sociais. Fundação Abrinq, setembro de 2002a.

BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor e SOUZA; Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BONNEFOY, Juan Cristóbal; ARMIJO, Marianela. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>>. Acesso em: junho de 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. In: Revista Katálisis. Florianópolis, v. 10, p. 46-54, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0510spe.pdf>>. Acesso em maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. São Paulo: Veras; Ponta Grossa, PR: UEPG, 2008.

BRASIL. **Lei N° 8.662, de 7 de junho de 1993**. Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social de 1993. Publicada no Diário Oficial da União de 08 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.abepss.org.br/briefing/documentos/legislacao\\_lei\\_8662.pdf](http://www.abepss.org.br/briefing/documentos/legislacao_lei_8662.pdf)>. Acesso em dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (1993)**. Secretaria do Desenvolvimento Social e combate à fome. Governo Federal. Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. **Código de Ética do Assistente Social**. Resolução CFESS N/273 de 1993. Publicado no Diário Oficial da União N 60, de 30.03.93.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1998**. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeavalia%C3%A7%C3%A3o2008v5.pdf>>. Acesso em maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **PNAS – Política Nacional de Assistência Social (2004)**. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. Brasília, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. **NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005)**. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. **NOB/SUAS-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (2006)**. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. Brasília: DF, dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **CAPACITASUAS VOLUME 1 (2008)** SUAS: configurando os eixos de mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. **CAPACITASUAS VOLUME 2 (2008)** Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. **CAPACITASUAS VOLUME 3 (2008)** Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. BRASIL. MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). **Módulo 4: Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. In: Capacitação para implementação do SUAS e PBF Brasília: EAD/MDSCF, 2008. Disponível em: <[http://rivaldo.mds.gov.br/capacitacao/Modulo\\_4/mod4.htm](http://rivaldo.mds.gov.br/capacitacao/Modulo_4/mod4.htm)>. Acesso em dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução Nº 109, DE 11 de novembro de 2009. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. **A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional**. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 19, junho de 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp19/Parte\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp19/Parte_1.pdf)>. Acesso em janeiro de 2010.

CAMPOS, Marta Silva. **Fortalecendo Famílias**. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Cartanho e orgs.). Trabalho com Famílias 2: textos de apoio. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

CARRARO, Gissele. **Compreendendo as condições estruturais e conjunturais que afetam as relações sociais na perspectiva de desenhar uma nova cartografia para o trabalho do assistente social com famílias**. Monografia. Caxias do Sul: UCS, agosto de 2008.

CARTILHA CFESS/CRESS. Conselho Federal de Serviço Social. Conselhos Regionais de Serviço Social. **Trabalhar na assistência social em defesa dos direitos da seguridade social**. Contribuições do conjunto CFESS/CRESS ao debate sobre a definição de trabalhadores da assistência social. Versão Preliminar. Brasília, setembro de 2010. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/cartilhacfesscress\\_seguridade\\_site.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/cartilhacfesscress_seguridade_site.pdf)>.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação de projetos sociais**. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Coord.). Avaliação: Construindo Parâmetros Das Ações Socioeducativas. São Paulo: Cenpec, 2005. Disponível em: <<http://www.educacaoeparticipacao.org.br/index.php?/...Avaliação-Construindo-Parâmetros-das-Ações-Socioeducativas.pdf>>. Acesso em junho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e trabalho social: polêmicas em debate**. In: IEE/PUCSP. Metodologias de Trabalho Social. São Paulo: IEE/PUCSP, 2008.

CASTRO, Flávio. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais** -- Brasília, DF: MDS,

Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/cras-a-melhoria-da-estrutura-fisica-para-o-aprimoramento-dos-servicos-2013-orientacoes.pdf>>. Acesso em janeiro de 2010.

CAXIAS DO SUL. **Relatório Técnico Final**: desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF Caxias do Sul, em 2008/Fundação de Assistência Social; org., rev. e redação final Mara de Oliveira [et al.]; colaboração Lucia Teles. - Caxias do Sul (RS), 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação**. Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF Caxias do Sul. Grupo Técnico de Trabalho. Caxias do Sul (RS), 2009a.

\_\_\_\_\_. **Síntese Oficinas com os CRAS**. Grupo Técnico de Trabalho. Caxias do Sul (RS), 2010.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social**. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília: CFESS, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v.16).

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1993.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma nova forma de gestão da assistência social. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>. Acesso em: julho de 2009.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: 25).

DEPONTI, Cidonea Machado; ECKERT, Córdula; AZAMBUJA, José Luiz Bortoli de. **Estratégia para construção de indicadores para avaliação da sustentabilidade e monitoramento de sistemas**. In: *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v.3, n.4, out./dez. 2002. Disponível em: <[http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano3\\_n4/artigo3.pdf](http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano3_n4/artigo3.pdf)>. Acesso em: 10 de março de 2010.

DESLANDES, Suely. **Notas sobre a contribuição da sociologia compreensiva aos métodos qualitativos de avaliação**. In: CAMPOS, Rosana Onocko; FURTADO, Juarez Pereira; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina. *Pesquisa Avaliativa em Saúde Mental: desenho participativo e efeitos da narratividade*. São Paulo: Hucitec, 2008.

DINIZ, Tânia Maria Ramos Godói. **O estudo de caso**: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999 (Série Núcleo de Pesquisa).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

FÁVERO, Eunice; MELÃO, Magda Jorge; TOLOSA, Maria Rachel Jorge. **O Serviço Social e a Psicologia no Judiciário**: construindo saberes, conquistando direitos. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Tomo Editorial; Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Gestão estratégica de programas sociais**. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>>. Acesso em: julho de 2009.

GADOTTI, Moacir. Prefácio – **Concepção Dialética da Avaliação**. In: DEMO, Pedro. *Avaliação Qualitativa*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 25).

GANDIN, Danilo. **A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade**. Instituto Latino-americano de Planejamento Participativo Porto Alegre, Brasil. In: *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.1, pp.81-95, Jan/Jun 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1/articles/gandin.pdf>>. Acesso em dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Indicadores sinais da realidade no processo de planejamento**. São Paulo Loyola, 2002.

GUERRA, Yolanda. **O Projeto Profissional Crítico**: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, n. 91, ano XXVIII, set. 2007.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **A pesquisa na produção do conhecimento: questões metodológicas**. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 253-274, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/715/71570202.pdf>>. Acesso em: outubro de 2009.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro, Objetiva, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2009**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsois2009/indic\\_sociais2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsois2009/indic_sociais2009.pdf)>. Acesso em dezembro de 2010.

JACCOUD, Luciana. **Política Social no Brasil**: debates e desafios. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>. Acesso em: julho de 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. 2. reimpr. Campinas, SP: Alínea, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e lógica dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de Pesquisa**: uma introdução. São Paulo: Educ, 2000. (Série Trilhas).

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, análise e interpretação de dados. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2009

MARINO, Eduardo. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2003.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Notas sobre mediações**: alguns elementos para a sistematização da reflexão sobre o tema. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n. 43. São Paulo: Cortez, 1993, p. 136-141.

\_\_\_\_\_. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social**. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999 (Série Núcleo de Pesquisa).

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. Miséria da Filosofia. Tradução de José Paulo Netto. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.



MARX, Karl. **Teses sobre Feuerbach**. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã. Tradução de Álvaro Pina. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009a.

MEIHY, José Carlos Sebe B.; HOLANDA, Fabíola. **História Oral**: como fazer, como pensar. São Paulo: Contexto, 2007.

MENDES, Jussara Maria Rosa; AGUINSKY, Beatriz Gershenson; PRATES, Jane. **O processo de Capacitação sobre PNAS e SUAS**: a importância da parceria entre a Universidade e o poder público. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; AGUINSKY, Beatriz Gershenson; PRATES, Jane. Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **As tendências da política de assistência social no Brasil**. IN: MOTA, Ana Elizabete. O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NEPP/UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade Estadual de Campinas. **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**: relatório final. Campinas (SP): NEPP/UNICAMP, 1999. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Sala5407.pdf>>. Acesso em agosto de 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Mara de. **Acessando direitos sociais**: redes municipais de políticas sociais – espaço de articulação entre as políticas sociais públicas. In: Revista Virtual Textos & Contextos, nº 3, dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/976/756>>. Acesso em março de 2010.

\_\_\_\_\_. **Reformas Estruturais de Segunda Geração e Cúpula das Américas**: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS/FSS, dezembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Roteiro para elaboração de análise diagnóstica institucional.** Síntese elaborada para fins didáticos. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2005a, mimeo.

\_\_\_\_\_. **A importância da documentação na atenção à famílias.** Síntese do Curso de Aperfeiçoamento: atendimento à família. Produzida para fins didáticos. Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pró-Reitoria de Extensão (PREX). Caxias do Sul, dezembro de 2007, mimeo.

\_\_\_\_\_. **Trabalho com Famílias:** eixos metodológicos da intervenção. 2º Seminário de Política Social no Mercosul: seguridade social, participação e desenvolvimento. Pelotas, RS, 2008.

OLIVEIRA, Mara de; FLORES, Ana Paula P; SILVA, Ana Lucia de Albuquerque Silva. **Programa de Atenção Integral às Famílias em Caxias do Sul:** a matricialidade sociofamiliar em questão. 2º Seminário de Política Social no Mercosul. Pelotas: UCPEL, novembro de 2008.

OLIVEIRA, Mara de; CARRARO, Gissele; PICCOLI, Vera L. T.P. **O exercício das competências e atribuições do grupo técnico de trabalho no processo de edificação do Programa de Atenção Integral às Famílias em Caxias do Sul:** relato de uma experiência. 4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. UNIOESTE – Campus de Cascavel – PR, setembro de 2009.

OLIVEIRA, Mara de; CARRARO, Gissele; FLORES, Ana Paula P.; PICCOLI, Vera L. T.P. **Programa Integrado de Atendimento Familiar:** proposta de trabalho do município de Caxias do Sul. 19º Conferência Mundial de Serviço Social. Bahia: Salvador, agosto de 2008.

OLIVEIRA, Mara de; MINCATO, Ramone. **Família e Cuidados Mútuos.** In: BRUSTOLIN, Leomar Antônio (org.). Família: novos horizontes. Porto Alegre (RS): EST, 2008.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Pesquisa Social e Ação Educativa:** conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). Pesquisa Participante. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A Política de Financiamento da Assistência Social:** a imprecisa tradução da LOAS. Tese de Doutorado. PUCSP, dezembro 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREZ, José Roberto Rus. **Avaliação do Processo de Implementação**: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

PRATES, Jane Cruz. **O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social**. In: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Pesquisa e conhecimento em Serviço Social. Ano V, n. 9, jan./jun., 2005. Recife: Universitária da UFPE.

\_\_\_\_\_. **Indicadores Sociais em Política Social**. Material elaborado para fins didáticos. 2º Seminário de Política Social no Mercosul: seguridade social, participação e desenvolvimento. Pelotas, RS, 2008.

\_\_\_\_\_. **O ciclo de investigação e o processo de planejamento da pesquisa social**. Material elaborado para fins didáticos. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Faculdade de Serviço Social (FSS), 2010.

PRATES, Jane; MENDES, Jussara Maria Rosa; AGUINSKY, Beatriz Gershenson. **Refletindo sobre Avaliação**: a construção de uma razão inclusiva. Mimeo, s.d.

ROCHE, Chris. **Avaliação de Impacto dos trabalhos das ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. 2 ed. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2002.

ROJAS, Juana Eugenia Arias. **O indizível e o dizível na história oral**. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. (Série Núcleos de Pesquisa).

ROSA, Elizabete Terezinha Silva. **A centralidade da família na política de assistência social**. Anais do I Congresso Internacional de Pedagogia Social. São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MS000000009](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MS000000009)> Acesso em: 16/11/2007.

SAMPIERI, Roberto Hernández; FERNÁNDEZ-COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodología de La Investigación**. 4 ed. México: McGraw-Hill Interamericana: 2006.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação Participante**: uma abordagem crítico-participante. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

SAWAYA, Bader Burian. **“A família, fonte de todo bem e todo mal.”** In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Cartanho e orgs.). Trabalho com Famílias 2: textos de apoio. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

SETÚBAL, Aglair Alencar. **Análise de conteúdo**: suas implicações nos estudos das comunicações. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. (Série Núcleos de Pesquisa).

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (org.) **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001 (Núcleos de Pesquisa 6).

\_\_\_\_\_. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos e metodológicos. São Paulo: Veras; São Luís, MA; GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUSA, Maria do Socorro Alves de. **A representação da questão social no programa comunidade solidária**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (coord.). O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001a.

SOUZA, Herbert José de (Betinho). **Como se faz análise de conjuntura**. 26 ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

SPINDOLA, Thelma; SANTOS, Rosângela da Silva. **Trabalhando com a história de vida**: percalços de uma pesquisa (dora?). In: Revista da Escola de Enfermagem da USP, 2003; 37(2):119-26. Disponível em: <<http://www.ee.usp.br/reeusp/upload/pdf/207.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2010.

SPINELLI, Hugo. **Além da quantidade e do objetivo: a avaliação como parte das micropráticas de trabalho**. In: CAMPOS, Rosana Onocko; FURTADO, Juarez Pereira; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina. Pesquisa Avaliativa em Saúde Mental: desenho participativo e efeitos da narratividade. São Paulo: Hucitec, 2008.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo Brant de Carvalho. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. Aldaiza Sposati [et al]. São Paulo: Cortez, 1995).

SPOSATI, Aldaíza. **A Menina LOAS**. Brasília: 7 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/sposati.doc>>. Acesso em maio de 2009.

SZYMANSKI, Heloisa. **Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios em um mundo de mudança**. In: *Serviço Social & Sociedade*, v. 23, nº 71, ano XXIII, set. 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. 1 ed. 17 reimpr. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

VAITSMAN, Jeni. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>>. Acesso em: julho de 2009.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em abril de 2010.

VALARELLI, Leandro Lamas. **Indicadores de Resultados de Projetos Sociais**. Disponível em: <<http://www.urbisnetwork.com/documents/CT-MonitoramentoeAvaliacao.pdf>>. Acesso em maio de 2010.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Cartanho e orgs.). **Trabalho com Famílias 1**: metodologia e monitoramento. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Trabalho com Famílias 2**: textos de apoio. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Políticas Públicas e trabalho social**: polêmicas em debate. In: IEE/PUCSP. Metodologias de Trabalho Social. São Paulo: IEE/PUCSP, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.





PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
 FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

## APÊNDICE B – PROTEIRO DE TRABALHO PARA HISTÓRIA ORAL

### IDENTIFICAÇÃO GERAL

Data:	Horário de Início:	Término:
Cidade:	Local:	
Pesquisador (a):		

### BLOCO 1 – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Nome:
Formação:
Órgão que representa:
Ocupação no órgão que representa:

### BLOCO 2 – DO PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DO PROBLEMA À FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL ÀS FAMÍLIAS EM CAXIAS DO SUL

<ol style="list-style-type: none"> <li>5. A elaboração de diagnósticos sobre as situações de vulnerabilidade social que demandaram a construção da política municipal de atenção integral às famílias.</li> <li>6. O movimento decisório de escolha de uma alternativa de política, no caso de atenção integral às famílias, para o enfrentamento das vulnerabilidades.</li> <li>7. Os sujeitos e as instituições e os interesses envolvidos no processo de edificação da política municipal de atenção integral às famílias.</li> <li>8. Os principais fatos/acontecimentos que antecederam e determinaram a formulação da política municipal de atenção integral às famílias.</li> <li>9. Outras observações relevantes acerca do processo.</li> </ol>
--

### BLOCO 3 – A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL ÀS FAMÍLIAS EM CAXIAS DO SUL

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. As expectativas, os resultados ou efeitos previstos com relação à política municipal de atenção integral às famílias.</li> <li>2. Os elementos que compõem os aspectos técnicos, metodológicos e de gestão, orientadores da concepção da política municipal de atenção integral às famílias.</li> <li>3. A relação entre as representações envolvidas, considerando suas funções técnica, política e acadêmica na formulação da política municipal de atenção integral às famílias.</li> <li>4. Os aspectos facilitadores, dificultadores e motivos que interferiram/interferem na</li> </ol>
---



constituição da política municipal de atenção integral às famílias.

5. Outras observações relevantes acerca do processo.

#### BLOCO 4 – A ESTRUTURA DISPONIBILIZADA PELO MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

6. Condições políticas – prioridade
7. Condições administrativas – fluxos, processos, burocracia
8. RH – pessoal, capacitação, condições de trabalho
9. Estrutura física e equipamentos
10. Condições financeiras



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
 FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

### APÊNDICE C – CARTA DE AUTORIZAÇÃO DO COORDENADOR DO SERVIÇO

Caxias do Sul,

de 2010.

Ao Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do RS

#### CARTA DE AUTORIZAÇÃO DO COORDENADOR DO SERVIÇO

Eu, \_\_\_\_\_,  
 declaro que tenho conhecimento do Projeto de Pesquisa intitulado “Avaliação do processo de construção da Política de Atenção Integral às Famílias a partir do SUAS, no município de Caxias do Sul (RS), orientada pelo materialismo histórico dialético” proposto pela Mestranda Gissele Carraro, sob orientação da Professora Dra. Jane Cruz Prates a ser desenvolvido pela Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

O referido projeto será realizado na (o) \_\_\_\_\_, o qual só poderá ocorrer a partir da apresentação da carta de aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS.

Atenciosamente,

\_\_\_\_\_  
 (nome e cargo do responsável pelo local de realização da pesquisa)



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
 FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO  
 PARA HISTÓRIA ORAL TEMÁTICA**

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_, abaixo assinado, declaro que, de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa “Avaliação do processo de construção da Política de Atenção Integral às Famílias a partir do SUAS, no município de Caxias do Sul (RS), orientada pelo materialismo histórico dialético”, realizada pela mestranda Gissele Carraro, orientada pela prof. Dra. Jane Cruz Prates, autorizo o uso do conteúdo das informações dadas para que seja utilizado parcial ou integralmente, a partir da presente data. As entrevistas (história oral) serão gravadas e transcritas pelo pesquisador retirando quaisquer informações identificatórias. As entrevistas terão a duração aproximada de uma hora e eu poderei interromper a qualquer momento, não sendo obrigado a responder qualquer questão que julgar inconveniente. Estou plenamente ciente de minha participação nesse estudo e sobre a preservação do meu anonimato. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele sair a qualquer momento, sem acarretar prejuízos no meu atendimento na instituição da qual participo.

Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentação de seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

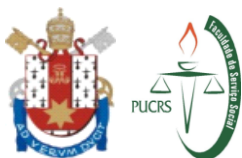
Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa, podem ser esclarecidas pelas pesquisadoras pelo fone \_\_\_\_\_ ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo fone 33.20.33.35, e-mail: CEP@puhrs.br.

Caxias do Sul, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

\_\_\_\_\_  
 Entrevistado (a)

\_\_\_\_\_  
 Pesquisadora Mestranda

Pesquisadora responsável Profa. Dra. Jane Cruz Prates, orientadora, CRESS \_\_\_\_\_



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
 FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO  
 PARA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE**

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_, abaixo assinado, declaro que, de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa “Avaliação do processo de construção da Política de Atenção Integral às Famílias a partir do SUAS, no município de Caxias do Sul (RS), orientada pelo materialismo histórico dialético”, realizada pela mestranda Gissele Carraro, orientada pela prof. Dra. Jane Cruz Prates, autorizo o uso do conteúdo das informações dadas para que seja utilizado parcial ou integralmente, a partir da presente data. As observações participantes serão registradas num diário de campo, transcritas pelo pesquisador retirando quaisquer informações identificatórias. As observações participantes terão a duração aproximada de duas horas (conforme a duração dos encontros coletivos de capacitação – denominado de oficinas pedagógicas) e eu poderei interromper a qualquer momento, não sendo obrigado a responder qualquer questão que julgar inconveniente. Estou plenamente ciente de minha participação nesse estudo e sobre a preservação do meu anonimato. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele sair a qualquer momento, sem acarretar prejuízos no meu atendimento na instituição da qual participo. Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentação de seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia. Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa, podem ser esclarecidas pelas pesquisadoras pelo fone \_\_\_\_\_ ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo fone 33.20.33.35, e-mail: [CEP@pucrs.br](mailto:CEP@pucrs.br).

Caxias do Sul, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

\_\_\_\_\_  
 Entrevistado (a)

\_\_\_\_\_  
 Pesquisadora Mestranda

Pesquisadora responsável Profa. Dra. Jane Cruz Prates, orientadora, CRESS \_\_\_\_\_