

Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social*

Building a participatory methodological proposal for the development of the evaluation research: a contribution of the critical theory to the Social Service practice

MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA**



RESUMO – O artigo, resultante de experiências de docência no campo da investigação social, apresenta uma proposta metodológica em construção para orientar o desenvolvimento da prática da investigação social, com especial destaque para a avaliação de políticas e programas sociais. Destaca aspectos relevantes da proposta metodológica em consideração, tais como: o referencial teórico adotado; a concepção de pesquisa avaliativa de referência, seguindo-se da ilustração da proposta metodológica mediando a apresentação de uma experiência. No relato da experiência procura demonstrar a potencialidade da proposta metodológica adotada para o favorecimento de espaços do pensar coletivo sobre programas sociais, a prática profissional e a realidade social. Destaca ainda o potencial da participação para o desenvolvimento de uma prática profissional crítica direcionada para o controle social das políticas e programas sociais.

Palavras-chave – Pesquisa avaliativa. Programas sociais. Proposta metodológica. Teoria crítica. Serviço Social.

ABSTRACT – The article, resulting from the teaching experiences in the field of social investigation, presents a methodological proposal, which is under construction to guide the development of the social investigation practice, with a focus on the evaluation of social policies and programs. It emphasizes relevant aspects of the methodological proposal under consideration, such as: the theoretical framework adopted; the concept of evaluation research used as a reference, followed by the illustration of the methodological proposal mediating the presentation of an experiment. In the experiment report, it seeks to demonstrate the potential of the methodological proposal adopted to favor spaces of collective thinking on social programs, professional practice and social reality. It also highlights the potential of participation for the development of a critical practice directed towards the social control of social policies and programs.

Keywords – Evaluation Research. Social Programs. Methodological Proposal. Critical Theory. Social Work.

* Esse estudo foi desenvolvido com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), entidades do governo brasileiro voltadas para a formação dos recursos humanos e a pesquisa, e pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), entidade de apoio à pesquisa no estado do Maranhão.

** Doutora em Serviço Social, professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP, <www.gaepp.ufma.br>) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís – MA/Brasil. E-mail: maria.ozanira@gmail.com.

Submetido em: novembro/2012. Aprovado em: novembro/2012.

No processo da evolução histórica da teoria da pesquisa avaliativa, Shadish, Cook e Leviton (1995) identificam três estágios. O primeiro situa-se nos anos 1960, marcado pela preocupação com a aplicação de rigorosos métodos científicos para resolução de problemas sociais. No segundo estágio, situado nos anos 1970, a ênfase foi a utilização e o pragmatismo no incremento do uso da avaliação no processo decisório sobre a concepção, alteração ou continuidade de programas. Esse foi um contexto favorável à primazia da utilização de técnicas de avaliação quantitativas em oposição a técnicas qualitativas. O terceiro estágio, para os autores, constitui a síntese dos estágios anteriores. Destaca a integração de técnicas pertinentes ao contexto e aos objetivos da avaliação e considera que os programas são afetados politicamente e caracterizam-se por diversidades epistemológicas e metodológicas, abrindo espaço para se falar da possibilidade de uma abordagem participativa no campo da avaliação de programas sociais.

No Brasil, a expansão da avaliação de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 1980, no contexto das lutas sociais contra a ditadura militar, implantada em 1964, por demanda dos movimentos sociais que colocaram na agenda pública a necessidade de expansão de políticas sociais universais enquanto direito de cidadania. Nessa conjuntura, amplia-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e no Brasil, sobretudo quanto ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais na população mais necessitada. Registrou-se, também, busca por práticas participativas descentralizadas, transparência e controle social democrático no campo das políticas públicas.

Nos anos 1990, a demanda por avaliação de programas sociais amplia-se, constituindo-se também exigências dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no contexto de reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização. Assim, as instituições financiadoras passam a exigir a avaliação das políticas sociais como condição para seu financiamento, recomendando maior racionalidade e rendimento do gasto público, com critério de aferição da eficiência na utilização dos recursos e da eficácia na busca de verificar o alcance dos objetivos preestabelecidos.

A partir de 1995, o impulso da avaliação de programas sociais continua a se desenvolver, agora no contexto da reforma do Estado brasileiro, seguindo uma tendência internacional para adaptação do país ao novo ordenamento do capitalismo mundial. Vive-se então um processo de reestruturação produtiva por exigência da crise fiscal do Estado e por influência do projeto neoliberal, assumido tardiamente pelo Brasil a partir dos anos 1990. Nesse processo de reforma, o formato do Estado, de interventor (executor), passa a mantenedor (financiador) e a regulador (elaborador de normas e controle). A execução dos programas sociais é largamente transferida para organizações do chamado terceiro setor, visto como menos burocratizado, mais eficiente e mais dinâmico que a estrutura do Estado (PEREIRA; GRAU, 1999). Assim, a avaliação dos programas sociais se transforma em mecanismo fundamental de controle do Estado sobre os recursos que são transferidos para o terceiro setor, implementadores privilegiados de programas sociais (SILVA, 2008, p. 109).

É no âmbito da dinâmica contraditória da sociedade que se situa a avaliação de programas sociais na agenda dos movimentos sociais, dos organismos internacionais de desenvolvimento e da reforma do Estado brasileiro; cada sujeito construindo concepções e procedimentos em consonância com sua visão de sociedade e com os interesses que ostenta. Nessa mesma dinâmica social contraditória, porém, vem se ampliando o processo de democratização da sociedade brasileira, abrindo espaço para práticas participativas.

Nesse texto, apresento o esforço de construção de uma proposta participativa para o desenvolvimento da pesquisa social e, no seu contexto, para avaliação de programas sociais a partir da experiência de um grupo de pesquisadores integrantes do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), o que é antecedido por uma reflexão direcionada para a

construção de uma concepção de avaliação de programas sociais e de uma proposta metodológica que assume como referência a abordagem participativa.

Construindo uma concepção de avaliação de programas sociais

A referência teórica assumida para pensar o desenvolvimento de uma abordagem participativa na pesquisa avaliativa considera a possibilidade de a participação ser posta em relação com o processo de construção do conhecimento. Nessa perspectiva, a pesquisa avaliativa é concebida como modalidade da pesquisa social aplicada, que produz conhecimento no campo das políticas e programas sociais. Como já referenciei em trabalhos anteriores (SILVA, 1991, 2006, 2008, 2010, 2011), a abordagem participativa no campo da pesquisa pode ser dimensionada a partir de duas perspectivas: uma prevalente na literatura dos anos 1960 e 1970, que indica as classes populares¹ enquanto sujeitos ativos na construção do conhecimento. São considerados pesquisadores populares em parceria com cientistas e acadêmicos, que constroem conhecimento para fundamentar suas lutas sociais. Outro entendimento considera que o conhecimento pode ser posto a serviço do fortalecimento e o avanço das lutas sociais, tendo como horizonte as transformações sociais, mesmo quando produzido sem a participação direta das denominadas classes populares. Essa segunda perspectiva, que orienta as reflexões que desenvolvo nesse texto, considera ser fundamental a participação da pesquisa na formação de uma consciência das classes subalternizadas,² orientando a construção de um conhecimento voltado para a mudança social. A realidade, enquanto objeto de pesquisa, deve ser considerada criticamente. Para isso, é exigida a inserção social comprometida do pesquisador na realidade social, o que se expressa, necessariamente, por sua identificação com os interesses e demandas das classes subalternizadas, sujeitos sociais a quem de fato interessa a mudança. Logo, essa perspectiva teórica significa o pensar e o construir ciência, contrapondo-se à neutralidade defendida pela ciência positivista.

Portanto, ao situar o conhecimento no campo das relações sociais, é possível construir-se uma concepção de pesquisa avaliativa enquanto ato técnico, mas também político; não constituindo, por conseguinte, um ato desinteressado; contrapõe-se à objetividade da ciência positiva, mas requer esforço de objetivação na relação do avaliador com a realidade social e com os sujeitos que participam do processo de avaliação; fundamenta-se em valores e no conhecimento da realidade; valoriza a análise crítica da política ou programa social; busca compreender os princípios e fundamentos teórico-conceituais que orientam a política ou programa avaliado; considera os interesses e procura envolver os diferentes sujeitos no processo da política ou programa; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social, partilhados pelos sujeitos da avaliação; contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único, e considera os resultados da avaliação como uma versão parcial da realidade, posto ser as realidades historicamente construídas e dotadas de um caráter relativo e temporal; considera a política ou programa como decorrência de vários fatores: ação de sujeitos, especificidades das conjunturas, condições financeiras, materiais e elementos culturais envolvidos; situa a política social na relação com o Estado e a sociedade; considera que toda avaliação é desenvolvida num contexto de sujeitos e interesses; nunca é consensual ou definitiva; é uma versão, um julgamento sobre o real. Portanto, as dimensões técnica e política devem ser vistas como complementares e em articulação (SILVA, 2008).

Partindo dessa complexa concepção de avaliação de política e programa social, considero que as funções da avaliação apresentam três dimensões:

- *Função técnica*: a) fornecer subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação; b) indicar em que medida objetivos e mudanças ocorreram; c) subsidiar a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas sociais;
- *Função política*: oferecer informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais no campo das políticas públicas (controle social);

- *Função acadêmica*: desvelar as determinações e contradições presentes no processo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas (sua essência), para a construção do conhecimento (SILVA, 2008, p. 114).

Considero que a função política da avaliação de programas sociais é o fio condutor que permite à equipe de pesquisadores do GAEPP partilharem a construção de uma abordagem participativa para pensar e desenvolver no campo da investigação social, em particular, nossa prática avaliativa.

Construindo uma proposta metodológica de abordagem participativa na avaliação de programas sociais

O GAEPP, espaço do desenvolvimento da experiência de investigação e de pesquisa avaliativa considerado neste artigo, foi fundado em 1996. É um grupo interdisciplinar que congrega professores e alunos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Brasil. Desenvolve atividades de pesquisa, de consultoria, assessoria e capacitação de recursos humanos.

É importante considerar que a construção de uma abordagem metodológica participativa para orientar a prática de investigação e de avaliação de programas sociais vem sendo uma experiência em construção pelo coletivo de pesquisadores do GAEPP, fundamentada no referencial teórico indicado acima e pela utilização de uma metodologia crítico-dialética orientada pelos seguintes princípios:

- a dimensão participativa pode associar-se ao processo de construção do conhecimento;
- deve haver articulação entre os sujeitos do processo de avaliação, não havendo dicotomia entre sujeito e objeto do processo de conhecimento;
- não separação entre teoria e prática;
- postura crítica e de compromisso com a mudança social, pela disponibilização do conhecimento a serviço das lutas e do controle social das políticas públicas pelos segmentos subalternizados;
- a ciência constrói verdades históricas, situadas e limitadas no seu alcance;
- a ciência é marcada pelos valores da sociedade;
- o conhecimento é produto de um processo sucessivo de aproximações com a realidade, procurando ultrapassar a aparência na busca de sua essência, embora seja sempre inconcluso na explicação que constrói;
- a realidade está em permanente movimento e em transformação.

Fundamentados no referencial teórico e nos princípios acima, procuramos desenvolver alternativas de encaminhamento da investigação e, especificamente, da pesquisa avaliativa. Conscientes de que, enquanto membros da academia, não desenvolvemos a implementação direta de programas sociais, nos postamos enquanto avaliadores externos, procurando estabelecer um vínculo de participação com os profissionais executores de programas sociais e, através deles, procuramos alcançar segmentos da população beneficiária dos programas que são objetos de nossas investigações e avaliações.

O pressuposto orientador é de que mudanças na prática profissional, no interior das instituições, podem contribuir para fortalecer lutas sociais, desde que a prática desenvolvida comprometa-se com os resultados em favor do público destinatário dos programas sociais. Trata-se de fomentar o envolvimento direto de profissionais, considerados sujeitos das políticas públicas, na definição e implementação de pesquisas e avaliações. Compreendemos que o conhecimento dos profissionais operadores dos programas sociais pode ser superior ao nosso em relação a esses programas, o que torna nossos saberes fundamentais e complementares, permitindo maior domínio sobre o objeto da avaliação.

Ao envolver os profissionais implementadores de programas sociais das instituições no processo de avaliação, pretendemos fomentar nesses profissionais o compromisso com os resultados dos programas desenvolvidos. Ademais, passamos a fomentar a prática da restituição do conhecimento ordenado e sistematizado a partir das avaliações e estudos desenvolvidos para os profissionais das instituições responsáveis pelos programas avaliados e para grupos de usuários dos programas. Assim, procuramos contribuir para a construção de espaços de reflexão crítica sobre os programas sociais avaliados e sobre a realidade social para a qual os programas se direcionam. O desenvolvimento de uma consciência e de prática do controle social pelos técnicos, no interior das instituições, e pelos usuários dos programas sociais no âmbito dos conselhos de gestão de políticas públicas e do movimento social organizado, pode contribuir para o fortalecimento da luta social por mudança.

Para ilustrar a proposta metodológica em construção, que vem sendo utilizada nas pesquisas e nas avaliações de programas sociais, no âmbito do GAEPP, é apresentada, a seguir, uma experiência.

O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: um estudo avaliativo de sua implantação

Esse estudo foi desenvolvido por docentes pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), integrantes do GAEPP, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Esses pesquisadores, sob a coordenação nacional do GAEPP, constituíram uma rede de cooperação científico-acadêmica entre programas de pós-graduação consolidados, integrantes da área de Serviço Social na CAPES. A rede teve como objetivos elevar o padrão de qualidade da formação de profissionais em nível de pós-graduação; elevar a produção científica desses programas e contribuir para a qualificação da Política Nacional de Assistência Social.

No contexto das atividades da rede, foi desenvolvida uma pesquisa avaliativa sobre o Sistema Único de Assistência Social no Brasil (SUAS), contemplando duas dimensões de análise: conteúdo e fundamentos da Política Nacional de Assistência Social e desenvolvimento de estudo empírico sobre o processo de implantação e implementação do SUAS no país, considerando dois aspectos: a) a gestão do sistema nos âmbitos federal, estadual e municipal e a articulação entre os três níveis de governo e destes com a sociedade; b) estudo dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), espaços operadores do SUAS e de articulação da rede de atenção básica e especializada oferecida à população usuária dessa política.

A análise do conteúdo e dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social foi desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental, enquanto o processo de implantação e implementação do SUAS, por pesquisa de campo realizada com a utilização dos seguintes procedimentos metodológicos:

- Entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela formulação e implementação da política nos estados e municípios selecionados para compor a amostra do estudo de abrangência nacional.
- Estudo empírico desenvolvido mediante visitas e observação, com maior destaque à técnica de grupo focal, que permitiu reunir pessoas com vivência sobre a política no estado/município de forma a possibilitar o afloramento de ideias e pontos de vista sobre a implantação do SUAS. Entre os sujeitos envolvidos tivemos técnicos, gestores, integrantes de conselhos de gestão, responsáveis pelo controle social da Política de Assistência Social nos municípios e algumas incluíram usuários.

O GAEPP foi responsável por realizar a pesquisa de campo nos estados das regiões Nordeste e Norte, selecionados para compor a amostra do estudo, a saber: Maranhão, Pernambuco e Pará. Nestes, foram pesquisados 18 municípios.

No decorrer do estudo, a equipe incluiu um momento de discussão coletiva entre pesquisadores e informantes e destes entre si, permitindo a socialização dos resultados preliminares. Esse espaço não apenas favoreceu a complementação e aprofundamento das informações até então levantadas, mas também possibilitou a troca de experiências entre os implementadores do SUAS e destes com a academia.

Para concretização da dimensão participativa da pesquisa foi então realizada uma oficina regional, com o objetivo de promover discussão coletiva entre pesquisadores e gestores e membros de conselhos municipais de gestão da política de Assistência Social acerca dos resultados preliminares obtidos no processo de levantamento de informações de campo, de forma a dar maior consistência ao conhecimento até então sistematizado. Portanto, pretendeu-se complementar informações obtidas para aprofundamento do estudo sobre a implantação do SUAS e contribuir para o avanço e sistematização da Política Nacional de Assistência Social.

Os participantes da oficina regional foram: pesquisadores do GAEPP; gestores e técnicos das secretarias estaduais de Assistência Social ou similar do Maranhão, Pernambuco e Pará; gestores e técnicos das secretarias de Assistência Social ou similar dos municípios pesquisados nesses estados; representantes dos conselhos municipais de Assistência Social que participaram dos grupos focais; representante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), gestor nacional da Política de Assistência Social; representante das equipes da pesquisa da PUC-SP e da PUCRS.

A oficina regional adotou o trabalho de grupos para permitir o debate coletivo, sendo cada sessão orientada por roteiro que permitisse centrar-se no foco de interesse da pesquisa e dos participantes. O roteiro da primeira sessão de trabalho destacou os seguintes aspectos referenciados na realidade dos municípios:

a) *Principais problemas vivenciados pela população local*, sendo destacados: violência urbana; pobreza; falta e precariedade de moradia e saneamento; necessidade de migração para centros mais desenvolvidos; pessoas em situação de rua, inclusive crianças; desemprego; trabalho infantil; abuso e exploração sexual; prostituição; uso e tráfico de álcool e drogas; concentração de renda.

b) *Situações sentidas pelos técnicos e gestores em relação à implementação do SUAS*, com destaque à fragilidade e ineficiência das demais políticas públicas, resultando em aumento de demandas para a Política de Assistência Social; inexistência de estrutura física e de pessoal para responder ao volume dos serviços demandados; não delimitação da região metropolitana; superposição de ações do governo; dificuldade de trabalho na perspectiva da intersetorialidade; desrespeito aos órgãos de referência institucional; falta de acesso da população à informação e, por consequência, não inserção nos serviços; fragilidade dos vínculos familiares; falta de alternativas de ocupação para a criança e o adolescente; baixa escolaridade da população, dificultando a qualificação profissional; dificuldade de acesso à renda; alta taxa de natalidade nas famílias, sem condições de mantê-las; famílias chefiadas por mulheres, sem contarem com o apoio necessário; número acentuado de presos nas famílias atendidas pelos CRAS; violência e exploração do idoso que dispunham do Benefício de Prestação Continuada ou aposentadoria; localização de CRAS em áreas não vulneráveis; inexistência de estrutura dos CRAS para atender às demandas; insuficiência do número de CRAS e CREAS diante das necessidades.

c) *Como enfrentar os problemas identificados*, com indicação dos seguintes aspectos: reforço de uma prática na perspectiva da intersetorialidade através de articulação da Política de Assistência Social com as outras políticas e programas sociais; constituição de equipes de trabalho multidisciplinar; realização de programas de ações integradas (várias secretarias trabalhando em um mesmo problema); priorização de questões/problemas pela administração municipal para trabalhar de forma articulada com as diferentes secretarias/políticas em reuniões conjuntas; organização de consórcios municipais através dos CREAS; criação de comitês gestores ou câmaras inter-setoriais; estímulo ao debate com outras políticas, inclusive utilizando o espaço dos conselhos de controle social; construção de planos de enfrentamento dos problemas com os diversos representantes das políticas sociais; ampliação da

cobertura das políticas públicas; articulação com programas de transferência de renda; qualificação profissional/qualificação das famílias para geração de trabalho e renda; estímulo para o escoamento da produção; articulação das ações emergenciais com os serviços estruturantes; delimitação do que é específico da Assistência Social; necessidade de mudança estrutural no modelo de produção, ou seja, de alterações nas relações sociais de produção e na política macroeconômica; fortalecimento das forças políticas que têm compromisso com o progresso social, com a democratização, com a garantia de direitos e compromissos éticos; reforço a iniciativas especificamente voltadas ao SUAS, tais como: trabalho a partir da rede de Assistência Social; contratação de mais profissionais e melhoria na remuneração; fortalecimento dos CREAS; concessão de benefícios eventuais; trabalho no sentido de fortalecimento dos vínculos familiares; trabalho preventivo; aprofundamento do conceito e do conhecimento da família que demanda os serviços; incentivo ao protagonismo individual e coletivo; articulação dos programas de transferência de renda com os serviços socioassistenciais; universalidade das ações realizadas e dos benefícios prestados; fortalecimento da rede socioassistencial e discussão do seu papel social e político; intensificação do trabalho com os usuários mediante orientação para enfrentamento de algumas dificuldades; favorecimento do acesso à informação sobre os direitos sociais; trabalho no sentido de estimular a participação dos usuários.

A segunda sessão de trabalho dos grupos destacou a implementação do modelo de gestão descentralizado no município, levando em conta os seguintes aspectos:

a) *O papel das instâncias federativas (federal, estadual e municipal)*, sendo destacados: relevância do papel da instância federal, principalmente no que diz respeito ao cofinanciamento, à articulação de programas que envolvem mais de um Ministério, à definição das diretrizes, à qualificação de profissionais, à coordenação e monitoramento das ações; cofinanciamento, coordenação, execução, monitoramento e avaliação das ações pelos municípios, apesar das dificuldades, sobretudo de ordem estrutural; conversão dos municípios, sobretudo os de pequeno porte, em “meros executores” das diretrizes da instância federal, em razão da fragilidade na estruturação da política (suporte técnico, financeiro, administrativo); não cumprimento do seu papel ou esvaziamento da participação do estado: este apenas “observa” e fiscaliza, o que tem dificultado a efetivação do SUAS nos municípios, demonstrando falta de clareza da instância estadual sobre o seu papel no contexto do SUAS; falta de assessoramento do estado aos municípios, sobretudo no que diz respeito ao repasse de informações, monitoramento, suporte técnico e financeiro na organização dos serviços regionalizados de proteção especial, capacitação e cofinanciamento.

b) *A questão da territorialidade e intersetorialidade* mereceu os seguintes destaques: a questão da territorialidade e da intersetorialidade nas ações está sendo desenvolvida enquanto princípio de gestão; possibilidade de os municípios conhecerem e trabalharem a realidade em suas peculiaridades a partir da noção de territorialidade; adoção da intersetorialidade não só como uma estratégia de gestão que deve se efetivar envolvendo outros órgãos, mas também outros setores; dificuldade de efetivação da intersetorialidade tanto na perspectiva de integração entre serviços e benefícios, como, principalmente, na integração entre diferentes órgãos, sobretudo no âmbito municipal; necessidade de avançar no debate com outras políticas como uma questão a ser enfrentada na construção da intersetorialidade; efetivação da intersetorialidade de forma insipiente, embora as diferentes políticas sejam discutidas em conjunto durante o planejamento, na implementação das ações estas se dissociam, ficando as diferentes políticas responsáveis pelo seu respectivo “pedaço”; dificuldade de integração entre as políticas que compõem o tripé da Seguridade Social: Assistência Social, Saúde e Previdência Social; necessidade de “chamar” as demais políticas para os espaços de discussão da Política de Assistência Social como estratégia para enfrentar a dificuldade de integração; criação de câmaras intersetoriais como estratégia para viabilizar a articulação entre diferentes políticas em âmbito estadual e também em algumas capitais.

c) *O financiamento da política*: importante participação da instância federal no financiamento de parte das ações e, na maioria dos casos, no financiamento da totalidade das ações; participação de alguns municípios no cofinanciamento da maior parte das ações e ausência do estado no cofinanciamento; autonomia dos municípios que se encontram no nível de gestão plena no desenvolvimento das ações;

necessidade de garantia do cofinanciamento como uma responsabilidade a ser assumida e efetivada pelo estado.

d) *A família como unidade matricial do SUAS*: execução das ações priorizando a matricialidade familiar, pelo entendimento de que as possibilidades de um trabalho psicossocial se tornam mais efetivas mediante o envolvimento de todos os membros da família; necessidade de maior discussão e compreensão acerca do conceito de família, considerando alguns desafios como, por exemplo, conhecimento da família com quem se trabalha; descoberta na própria família das respostas para enfrentamento de determinados problemas, potencialização da família para sua emancipação; necessidade de mensuração da emancipação das famílias através de elaboração de indicadores para avaliar os resultados do trabalho realizado, considerando não apenas as suas dificuldades e limites contextuais, mas as dificuldades e limites da própria política; cuidado em não fragmentar a família, segmentando-a em grupos e indivíduos.

e) *Relação entre o Bolsa Família e o SUAS*, com destaque para a relação com o Bolsa Família nas ações executadas pelo município através do acompanhamento às famílias e à inserção destas nos grupos socioeducativos e nas ações de geração de trabalho e renda; dificuldade na relação entre o SUAS e o Bolsa Família, considerando o descompasso nessa relação, expresso na dicotomia entre o Bolsa Família e os demais serviços em termos de financiamento e visibilidade política e na compreensão dos beneficiários: estes identificam o CRAS e a Política de Assistência Social com o Bolsa Família; ausência de responsabilidade das outras políticas (Educação e Saúde) no acompanhamento às condicionalidades.

f) *A proteção social básica e a proteção social especializada*: busca de adequação dos municípios às modalidades de proteção pelo oferecimento de serviços segundo suas especificidades e níveis de complexidade, no caso da Proteção Social Especial; em se tratando da Proteção Social Básica o destaque foi para dificuldades em relação à estrutura, cobertura, capacidade de atendimento das demandas dos territórios pelos CRAS; necessidade de a prática desenvolvida avançar em relação aos Centros Sociais Urbanos, tendo presente necessidade de desenvolvimento de ações de cunho socioeducativo implementadas por equipe multidisciplinar; necessidade de diferenciação entre as modalidades de proteção: básica e especial, considerando que se encontram equívocos e dificuldades na organização dos serviços afetos a esses níveis de proteção.

A terceira sessão de trabalho de grupos versou sobre o trabalho dos profissionais nos municípios, sendo considerados os seguintes aspectos:

a) *Relações e condições de trabalho dos profissionais da Assistência Social*: o trabalho profissional foi considerado satisfatório no âmbito da Política de Assistência Social, faltando apenas interação mais efetiva com os profissionais das outras políticas; precárias condições de trabalho nos CRAS: falta de recursos e de estrutura; condições e formas contratuais precárias de trabalho e falta de incentivo financeiro e existência de burocratismo para aquisição de materiais para os CRAS; insuficiência de profissionais de Serviço Social; realização do trabalho com base em pessoal contratado; pessoal capacitado e motivado para o trabalho, mas há desvalorização do profissional para a concretização do SUAS.

b) *Estrutura física, de material e dos equipamentos públicos utilizados no trabalho*, sendo considerada a existência de estruturas físicas que apresentam as seguintes características: prédio de CRAS alugado, não adaptado para o serviço; espaços de CRAS sem condições para o trabalho/atendimento de modo que cumpra os preceitos ético-profissionais; CRAS com salas de atendimento individual, mas sem espaços para a realização de outras atividades, mas também foi registrada por alguns municípios a existência de estruturas físicas de acordo com a NOB/SUAS, o que possibilita um melhor acolhimento ao usuário; espaços suficientes e adequados para a execução do trabalho.

c) *A prática profissional*, considerando as possibilidades de inovações trazidas pelo SUAS no campo da Assistência Social, sobretudo no que diz respeito a novas formas de intervenção crítica, garantindo atendimento de qualidade. Foram mencionados: realização de estudos periódicos sobre inovações na área, bem como participação em capacitações, seminários e cursos; implementação das ações previstas no SUAS, porém, o nível de exigência é bastante elevado diante da composição das equipes e da dinâmica do trabalho requerido.

A quarta sessão de trabalho de grupos destacou:

a) *Existência e funcionamento de rede socioassistencial nos municípios*, sendo apontados: inexistência de uma caracterização da rede SUAS, na maioria dos municípios; diversidade da rede em alguns municípios, composta por secretarias de saúde, educação, cultura, esportes, obras, meio ambiente, gerências regionais, universidades, escolas, igrejas, associações, empresas privadas; dificuldades de articulação da rede com os CRAS; articulação das instituições que compõem a rede através de reuniões e encaminhamentos; carência de um debate mais amplo sobre a Política de Assistência Social; carência de capacitação da rede; realização de serviços socioassistenciais por pessoas sem qualificação adequada; variedade dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial: psicossociais, cursos e oficinas profissionalizantes, além dos equipamentos existentes (Centros de Jovens e de Convivência de Idosos); persistência no desenvolvimento de ações assistencialistas, o que se contrapõe aos princípios da Política Nacional de Assistência Social; necessidade da realização de uma pesquisa sobre as entidades como um dos passos para estabelecer um padrão de qualidade dos serviços socioassistenciais.

b) *Existência de sistema de planejamento/monitoramento/avaliação da Política de Assistência Social nos municípios*: foi destacada a inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação consolidado, registrando-se apenas esforços dos profissionais nesse sentido; a não publicização dos resultados dos trabalhos identificada como um dos principais obstáculos; reduzido quadro de profissionais; não identificação do planejamento/monitoramento/avaliação como momentos da gestão.

A quinta reunião de grupos tomou como referência “*Perspectivas do SUAS como Política Pública*”. Nesse sentido, foi solicitado aos integrantes do grupo a indicação de:

a) *aspectos facilitadores do processo de implantação do SUAS*, sendo mencionados: consolidação da Assistência Social como Política Pública que se encontra instituída e garantida constitucionalmente; compromisso do governo federal com a política, dando condições institucionais, orçamentárias e financeiras para seu desenvolvimento; existência de uma vasta regulamentação do SUAS, já produzida pelo MDS; facilidade de acesso a informações pelos gestores e técnicos; nova concepção de política, incorporando conceitos como os de territorialidade, intersectorialidade, etc.; flexibilidade e gradativa ampliação dos recursos financeiros; resolutividade das questões por parte do MDS; metodologia pensada para implantação do sistema: gestão baseada na territorialidade, na articulação com outras políticas, na parceria com a sociedade; maior frequência de investimento em pesquisa, trazendo possibilidade de avaliação sistemática da política; autonomia do município dentro das diretrizes do governo federal; exigência de profissionalização para o trabalho na Assistência Social; valorização profissional do assistente social; fiscalização mais efetiva no uso dos recursos através de órgãos como a Controladoria Geral da União (CGU); existência de ouvidoria no sentido de maior controle social; consenso da sociedade quanto à necessidade da existência da política, sendo esse consenso percebido no âmbito de conferências, fóruns; existência de trabalhadores da Assistência Social empenhados na construção coletiva da política; incentivo à construção da política por parte dos conselhos regionais de Serviço Social; constituição de instâncias de representação coletiva, tais como as conferências municipais, estaduais e nacional, resultando na construção coletiva da política nesses espaços públicos de deliberação; profunda inclinação do MDS em combater, com vigor, a pobreza; acúmulo teórico como suporte da intervenção profissional, resultado de histórico debate sobre a Assistência Social; família como prioridade da política; incentivo aos profissionais da Assistência Social para realizar estudos sobre a política; avanço na gestão

dos benefícios por parte do MDS; transferência de recursos fundo a fundo, da instância federal para os municípios.

b) *Aspectos dificultadores do processo de implantação*, com indicação do burocratismo no acesso aos recursos existentes; precarização dos recursos humanos e das relações de trabalho: não realização de concurso público para contratação de pessoal; não efetivação de plano de cargos e carreira; baixa remuneração dos profissionais; insuficiência de pessoal para atendimento direto aos usuários; inexistência de exigência legal em relação ao tipo de estrutura física adequada dos CRAS/CREAS e compatível com os recursos repassados; pouca valorização da Política de Assistência Social por outras políticas e falta de diálogo com as outras áreas (Educação, Saúde, etc.); desarticulação entre as políticas da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social); dificuldade de estabelecer diferença entre órgão gestor e CRAS em alguns municípios; forma cartorial de habilitação da Comissão Intergestores Bipartite; insuficientes mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação; dificuldade de construir indicadores para dimensionar os aspectos de autonomia e protagonismo para fins de emancipação das famílias; incompleto arcabouço jurídico do SUAS: falta de uma lei que o regulamente, sendo que sua instituição está se dando através de normas e portarias; convivência do novo e do velho na política, expressa por visão programática em decorrência da mudança de governo e por resistência de profissionais; inexistência de banco de dados organizado e indisponibilidade de sistema de informação e internet em alguns CRAS; recursos financeiros insuficientes em relação ao volume das atividades; penalização da Assistência Social nos orçamentos, gerando pouca disponibilidade de recursos financeiros para o desenvolvimento das ações; fragilização do processo de gestão; ausência de assistentes sociais em posições gerenciais nos municípios, o que expressa sua pouca expressão política na gestão governamental; ausência de entendimento jurídico sobre o SUAS; conhecimento do orçamento ainda restrito ao gestor e desconhecido dos profissionais de Serviço Social e dos usuários; dificuldade de reconhecimento pela população da política enquanto direito; inexistência de uma padronização dos CRAS; dificuldade de traduzir em termos práticos a matricialidade sociofamiliar preconizada pela política; dificuldade de diferenciar os papéis das diferentes instâncias participantes da política; desconhecimento da política por outros profissionais; dificuldade de diferenciar serviços básicos dos serviços especiais; não assunção, pela esfera estadual, de seu papel na execução da política; pouco engajamento dos usuários na política, via movimentos organizados, sobretudo no processo de implantação do SUAS; fragilidade técnica e política dos operadores da política; pouca sistematização da prática; insuficiente debate com a sociedade civil acerca da Política de Assistência Social, o que resulta em sua pouca visibilidade social.

c) *Sugestões para aperfeiçoamento do SUAS*: instituir o sistema através de leis considerando todas as esferas: federal, estadual e municipal; empreender lutas para o crescente aumento do orçamento para a Assistência Social; intensificar a relação com a universidade nas dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão; elaborar planejamento estratégico como rotina da gestão; ampliar as equipes de trabalho e melhorar suas condições de contratação e de trabalho; envolver mais a instância estadual no cofinanciamento destinado à ampliação das equipes; definir melhor as competências do CRAS e do órgão gestor; melhor definição orçamentária em termos de financiamento e cofinanciamento; habilitar mais qualificadamente os municípios; realizar um processo sistemático de capacitação dos profissionais, envolvendo sujeitos de outras políticas nessa capacitação; efetivar uma política de recursos humanos, sobretudo por meio da realização de concurso público para ingresso na carreira; implantar um sistema de monitoramento e avaliação com capacitação dos operadores da política; construir indicadores para avaliar o grau de emancipação das famílias para fins de desligamento; construir instrumentos de verificação dos resultados de acordo com a realidade municipal ou regional; registrar sistematicamente a prática, possibilitando estudo sobre o sistema, o aperfeiçoamento e fortalecimento da política; fortalecer a relação entre o comando único e os conselhos municipais de Assistência Social; implantar o sistema de vigilância social; criar instrumentos para prestação de contas; cadastrar dados estruturais da política; construir uma marca, uma identidade para o SUAS para criar um padrão; traduzir a matricialidade sociofamiliar, reconhecendo as necessidades das famílias por territórios; divulgar a política junto a

diferentes segmentos sociais, inclusive via rádio e televisão; fortalecer os conselhos de gestão para o controle social a partir da revisão de critérios de eleição, representação, etc.

Considerações finais

No desenvolvimento das reflexões acima, alguns aspectos merecem ser realçados a título de conclusão:

O conhecimento pode ser posto a serviço das lutas sociais dos segmentos subalternizados da sociedade sem que tenha necessariamente sido elaborado com a participação direta das classes populares. O fundamental é a participação do conhecimento crítico sobre a realidade social na formação da consciência das classes subalternizadas para instrumentalização de suas lutas e demandas, tendo como horizonte a transformação social.

A função política da avaliação de programas sociais é o fio condutor que orienta a equipe de pesquisadores do GAEP a desenvolver uma abordagem participativa para pensar e realizar a investigação social, em particular, a prática avaliativa.

A proposta metodológica envolve profissionais implementadores de programas sociais no processo de construção do conhecimento, despertando o compromisso e a responsabilidade com os resultados dos programas e contribuindo para sua capacitação.

A prática da restituição do conhecimento ordenado e sistematizado permite o envolvimento de sujeitos afetos ao programa desde a definição do projeto de investigação até a análise e complementação dos resultados preliminares do estudo; o emprego de procedimentos abertos ou semiestruturados e de técnicas que fomentam a participação dos sujeitos é relevante na proposta metodológica.

A preocupação é fazer da construção do conhecimento espaço de reflexão crítica do pensar coletivo dos sujeitos sobre os programas sociais avaliados e sobre a realidade social na qual os sujeitos e os programas se encontram inseridos. É contribuir para o desenvolvimento de uma consciência sobre a prática profissional, a realidade social e a prática do controle social pelos técnicos e pelos usuários dos programas sociais no âmbito dos conselhos de gestão de políticas públicas, na perspectiva do fortalecimento da luta social por mudança.

Referências

- PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- SILVA, M. O. S. *Refletindo a pesquisa participante*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- SILVA, M. O. S. Reconstruindo um processo participativo na produção do conhecimento: uma concepção e uma prática. In: BRANDÃO, C. R.; STRECK, D. R. *Pesquisa participante: o saber da partilha*. Aparecida/SP: Ideias & Letras, 2006. p. 123-150.
- SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 89-178.
- SILVA, M. O. S. *O Serviço Social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Veras, 2010. p. 37-96.
- SILVA, M. O. S. Constructing a participatory approach for the evaluation social policies and programmes. *International Journal of Action Research*, v. 7, n. 1, p. 101-125, 2001.
- SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: prevalência dos programas de transferência de renda*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SHADISH, W., COOK, T.; LEVITON, L. *Foundations of program evaluation: theories of practice*. California: Sage, 1995.

¹ Classes populares são aqui referidas, apesar da imprecisão conceitual do termo, enquanto uma “expressão útil para captar a heterogeneidade possível a esse imenso conjunto de pessoas que se situam nos patamares sociais e econômicos inferiores no âmbito do sistema capitalista vigente no Brasil” (SILVA, 2009, p. 138).

² A categoria subalterna é tomada enquanto legado gramsciano, referindo-se a um conjunto diversificado e contraditório de situações de denominação, servindo, segundo Yazbek (1993, p. 18), para nomear classes, sendo que subalternidade diz respeito à ausência de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção (ALMEIDA apud YAZBEK, 1993, p. 18).