

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO

EVELISE LAZZARI

**AS PESQUISAS AVALIATIVAS DE ENFOQUE MISTO:  
bases teórico-metodológicas para a operacionalização da  
vigilância socioassistencial**

Dissertação

Porto Alegre  
2014

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

EVELISE LAZZARI

**AS PESQUISAS AVALIATIVAS DE ENFOQUE MISTO: bases teórico-  
metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial**

Dissertação apresentada como requisito  
para obtenção do grau de Mestre pelo  
Programa de Pós-Graduação da Faculdade  
de Serviço Social da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Idilia Fernandes

Porto Alegre

2014

EVELISE LAZZARI

**AS PESQUISAS AVALIATIVAS DE ENFOQUE MISTO: bases teórico-  
metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial**

Dissertação apresentada como requisito  
para obtenção do grau de Mestre pelo  
Programa de Pós-Graduação da Faculdade  
de Serviço Social da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 13 de janeiro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Dra. Idilia Fernandes (Orientadora)  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

---

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

---

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

*Dedico este trabalho à minha irmã Caroline (Pipa)  
que, ao longo de nossas vidas, me ensinou o  
significado do amor incondicional e verdadeiro.*

## AGRADECIMENTOS

*À minha mãe, ao meu pai e à minha irmã, que me incentivaram e apoiaram nas difíceis decisões de deixar o antigo emprego, sair de casa e mudar de cidade. Tenham a certeza de que a distância que nos separa não fez diminuir meu amor, mas sim aumentá-lo.*

*À minha querida avó Maria, aos meus tios e tias, primos e primas, às vizinhas de porta, que vibram com minhas vitórias e sempre me recebem com alegria e bom humor.*

*Aos amigos e amigas que preservo desde a infância e àqueles que encontrei pelo caminho. Às minhas amigas 'Bunitas', que comigo deixaram a adolescência para traz e têm se empenhado nessa difícil empreitada da vida adulta. Tudo isso sem perder a leveza, o bom humor e a lealdade entre si. É mesmo rara e linda a amizade que nos mantém unidas.*

*À Sâmia e à Andréia, que me acolheram e comigo formam uma linda família que vive na Casa Amarela. Esse nosso tempo juntas me ensinou a ser mais compreensiva, generosa e alegre. À Julice, que dividiu comigo esse tempo de descobertas, de debates e de manifestações e, sem a qual, eu continuo dizendo 'sou pá furada'.*

*Ao George, o amor lindo que a vida me deu de presente. Obrigada por seu meu guia turístico por Porto Alegre e por me guiar em assuntos que antes não ousaria me aventurar. Ser a tua 'tortinha de limão' me faz simplesmente feliz.*

*Aos companheiros e companheiras de mestrado e doutorado, que compartilharam comigo as discussões e aflições dessa atividade tão árdua que é ser estudante e pesquisador. Obrigada pelas conversas de bar e de grama, cirandas, artigos, dias e noites de estudo. Em especial à Gissele e à Vanessa, que me acolheram com solidariedade e que não pouparam esforços para me ajudar durante esse tempo.*

*Aos professores e professoras, que tornaram esse mestrado um momento real de aprendizado e troca de conhecimento. De forma especial à minha orientadora, Prof<sup>ª</sup>. Idília Fernandes pelas contribuições ao longo de todo o processo. À Prof<sup>ª</sup>. Jane Prates e à Prof<sup>ª</sup>. Mara de Oliveira, pessoas que eu admiro sinceramente, pela atenção e cuidado com que debateram o tema e agregaram qualidade a esta dissertação e pelo incentivo e amizade que vejo em seus sorrisos.*

*Todos os dias têm a sua história, um minuto levaria anos a contar, o mínimo gesto, o descasque miudinho duma palavra, duma sílaba, dum som, para já não falar dos pensamentos, que é coisa de muito estofado, pensar no que se pensa, ou pensou, ou está pensando, e que pensamento é esse que pensa o outro pensamento, não acabaríamos nunca mais...*

*José Saramago*

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre a utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto na operacionalização da vigilância socioassistencial. O objetivo trata da apresentação de uma proposta, com características teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas, para a utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto na operacionalização da vigilância socioassistencial, buscando aproximações que subsidiem uma melhor compreensão sobre o tema, no intuito de contribuir para a qualificação da política social pública de assistência social e ampliação de conhecimentos sobre estes temas, que ainda contam com pouca produção no Brasil. Para a realização da pesquisa optou-se pela adoção do método dialético crítico, tendo a pesquisa bibliográfica e a análise documental, de abordagem quanti-qualitativa, como procedimentos metodológicos. A pesquisa demonstrou que a vigilância socioassistencial consiste em uma das funções a serem desenvolvidas pelo Sistema Único de Assistência Social, com responsabilidades específicas e comuns aos municípios, estados e União. Deve ocupar-se com a vigilância de situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelas famílias e indivíduos e com a vigilância da cobertura da rede prestadora de serviços socioassistenciais. Concretiza-se por meios dos processos de elaboração de diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação, que por sua vez, demandam procedimentos ligados à pesquisa científica. Para tanto, apresenta-se uma proposta metodológica a partir da caracterização dos tipos de pesquisa avaliativa de acordo com o instante, com a procedência, participação dos usuários, entre outros. Conjuntamente, o enfoque misto oferece, por meio da combinação das abordagens quantitativa e qualitativa, uma série de elementos, modelos, instrumentos e técnicas de coleta, organização, sistematização e análise de dados. A formatação desta proposta traz consigo a possibilidade de contribuir, sobretudo com os municípios, para a materialização da vigilância socioassistencial no âmbito do SUAS.

**Palavras-chave:** Pesquisas avaliativas. Enfoque misto. Assistência social. Vigilância socioassistencial.

## ABSTRACT

This paper covers the use of evaluation researches based on mixed approach in implementing the social-assistance surveillance. The goal is the presentation of a proposal with theoretical-methodological, technical-operational and ethical-political feature, for the use of evaluative research based on mixed approach in implementing the social-assistance surveillance, seeking approaches that support a better understanding of the topic in order to contribute to the improvement of public social welfare policy and expansion of knowledge on these issues, that still have little publication in Brazil. For the research it was decided to adopt the critical dialectical method and the literature search and document analysis of quantitative and qualitative approach, as instruments. The research demonstrated that the social-assistance surveillance is one of the functions to be developed by the Social Care Unified System, with specific and common responsibilities to municipalities, states and Union. Should be responsible for the supervision of vulnerability and risk experienced by families and individuals and the surveillance of the network provider of social assistance services. Occurs through the process of development of socio-territorial diagnoses, monitoring and evaluation processes, which in turn, require procedures related to scientific research. To this end, it is presented a methodological proposal from the characterization of the types of evaluative research in accordance with the instant, with the origin, user participation, among others. Together, the mixed approach offers, through a combination of quantitative and qualitative approaches, a number of elements, models, tools and collection techniques, organizing, systematizing and data analyses. The formatting of this proposal brings with it the opportunity to contribute, especially with municipalities, for materializing social-assistance surveillance under the SUAS.

**Keywords:** Evaluation researches. Mixed approach. Social assistance. Social-assistance surveillance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 1:</b> Evolução na habilitação de municípios ao SUAS.....	60
<b>Quadro 1:</b> significados atribuídos à vigilância socioassistencial no aparato-legal....	63
<b>Quadro 2:</b> instrumentos e fontes de informação disponíveis para a vigilância socioassistencial .....	80
<b>Quadro 3:</b> indicação de variáveis e indicadores que devem compor o diagnóstico socioterritorial.....	86
<b>Quadro 4:</b> tipos de pesquisa avaliativa de acordo com o instante de realização .....	96
<b>Quadro 5:</b> tipos de pesquisa avaliativa de acordo com a procedência de quem a realiza.....	97

## LISTA DE SIGLAS

ACESSUAS-TRABALHO – Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho

CF – Constituição Federal

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSM – Programa Brasil sem Miséria

CadSUAS – Cadastro Nacional do SUAS

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CGRS – Controladoria da Gratuidade e Responsabilidade Social

CGVIS – Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

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

DF – Distrito Federal

EBAS – Entidade Beneficente de Assistência Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social

GEPAD – Grupo de Estudo e Pesquisa em Diversidade e Acessibilidade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDV – Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade

LA – Liberdade Assistida

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MI-SAGI – Matriz de Informação Social  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social  
NOB/SUAS-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PCD – Pessoa com Deficiência  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
PPGSS/PUCRS – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
PSC – Prestação de Serviço à Comunidade  
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
RMA – Relatório Mensal de Atividades  
RI-SAGI – Relatório de Informações Sociais  
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SAJUCS – Serviço Social do Serviço de Assistência Jurídica  
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
UCS – Universidade de Caxias do Sul  
UFMA – Universidade Federal do Maranhão  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UnB – Universidade de Brasília  
USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	13
1.2 APROXIMAÇÕES COM O MÉTODO DIALÉTICO CRÍTICO DE MARX .....	28
1.3 QUESTÃO SOCIAL E REFERENCIAL TEÓRICO NEOLIBERAL: desdobramentos da teoria do valor trabalho .....	33
1.4 ESTRUTURAÇÃO LÓGICA DA DISSERTAÇÃO .....	42
<b>2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: desdobramentos e atualidade.....</b>	<b>44</b>
2.1 DESDOBRAMENTOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA .....	44
2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reflexos da atualidade .....	50
2.3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: desvendando significados e processos ...	61
<b>2.3.1 Definindo conceitos e responsabilidades .....</b>	<b>62</b>
<b>2.3.2 Conhecendo os objetivos da vigilância socioassistencial .....</b>	<b>70</b>
2.3.2.1 <i>Vigilância de riscos e vulnerabilidades .....</i>	72
2.3.2.2 <i>Vigilância de padrões e serviços .....</i>	76
<b>2.3.3 Aproximando a vigilância socioassistencial da pesquisa científica .....</b>	<b>78</b>
2.3.3.1 <i>Informação: palavra-chave para a vigilância socioassistencial .....</i>	78
<b>2.3.4 Processos inerentes à vigilância socioassistencial .....</b>	<b>85</b>
2.3.4.1 <i>Diagnóstico socioterritorial .....</i>	85
2.3.4.2 <i>Monitoramento .....</i>	88
2.3.4.3 <i>Avaliação .....</i>	88
<b>3 PESQUISAS AVALIATIVAS DE ENFOQUE MISTO: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial .....</b>	<b>90</b>
3.1 PESQUISAS AVALIATIVAS E POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: uma combinação pertinente .....	90
3.2 PESQUISAS DE ENFOQUE MISTO: um complemento pertinente para as pesquisas avaliativas .....	102
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>118</b>
<b>ANEXO A – APROVAÇÃO DO PROJETO PELA COMISSÃO CINETÍFICA DO PPGSS/PUCRS .....</b>	<b>126</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho consiste em uma dissertação de mestrado em Serviço Social e versa sobre a constituição de uma proposta para a utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto enquanto bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial, no âmbito da política social pública de assistência social.

A escolha das pesquisas avaliativas de enfoque misto como o tema central dessa dissertação levou em conta o desejo da autora em retomar estudos realizados durante o curso de graduação em Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul (UCS). No período de estágio obrigatório, as pesquisas avaliativas constituíram as bases do projeto de intervenção junto ao setor de Serviço Social do Serviço de Assistência Jurídica (SAJUCS). Posteriormente, tornaram-se objeto de estudo do trabalho de conclusão de curso intitulado “Uma proposta de avaliação dos processos de trabalho do assistente social: a busca pela qualificação da prática cotidiana”, apresentado em 2008, como um dos requisitos para conclusão do curso.

A utilização do enfoque misto é algo relativamente novo, tanto no meio científico quanto no planejamento e gestão de políticas sociais públicas. Assim, a possibilidade de conjugar os estudos sobre pesquisas avaliativas com o enfoque misto, representa um desafio a ser respondido na busca pela qualificação de metodologias que possam ser úteis à sociedade no atendimento, por meio das políticas sociais públicas, das demandas impostas pelas expressões da questão social. A inserção no mestrado em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGSS/PUCRS) veio ao encontro com as expectativas da autora, contribuindo em muito para aprofundar os estudos, tanto sobre pesquisas avaliativas como sobre pesquisas de enfoque misto. As disciplinas cursadas e a discussão fomentada pelo Grupo de Estudo e Pesquisa em Diversidade e Acessibilidade (GEPAD), que desenvolve pesquisas na perspectiva do método dialético crítico e do enfoque misto, foram essenciais neste processo.

Também no que se refere à assistência social, durante o período do mestrado a participação nas disciplinas, em debates, eventos e cursos,

proporcionaram um amadurecimento sobre o tema. Ademais, esta constituiu-se como política de estudo e militância da autora desde os tempos da graduação em Serviço Social. Entre os anos de 2007 e 2011 a atuação junto à Coordenadoria de Gratuidade e Responsabilidade (CGRS) da UCS, na avaliação de projetos no que se refere à adequação dos mesmos às normatizações legais da assistência social e se poderiam ser justificados na prestação de contas instituição para fins de certificação como Entidade Beneficente de Assistência Social (EBAS), com atuação na área de assistência social, propiciaram momentos de debate e defesa da referida política social pública. Nos anos de 2011 e 2012, a autora trabalhou como assistente social da prefeitura municipal de Garibaldi/RS, coordenando o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

A oportunidade de ser sujeito histórico do processo, acompanhar a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e verificar o amadurecimento gradativo de premissas e conceitos, principalmente sobre vigilância socioassistencial é, ao mesmo tempo, um privilégio e uma convocação para a pesquisa. Isto porque, desde suas origens, a assistência social no Brasil esteve relacionada ao clientelismo, ao apadrinhamento, à lógica do favor, do mando e da tutela, “que configurou um padrão arcaico de relações, enraizando na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas sociais”. (COUTO et al, 2010, p. 33).

Foi somente com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 que a assistência social foi reconhecida como direito social e constituiu-se legalmente enquanto política social pública, em 1993, a partir da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), elevada ao patamar da Seguridade Social. Sua constituição como política de proteção social, agregou-lhe algumas características importantes, entre as quais elenca-se seu caráter não contributivo, com garantia de acesso para quem dela necessitar, a ser implementada pelo comando único do Estado, em parceria com organizações da sociedade civil para a execução das ações e com possibilidade de controle social nas diferentes instâncias governamentais.

A LOAS elenca como seus objetivos:

a **proteção social**, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos [...]; a **vigilância socioassistencial**, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a

ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos [...]; e a **defesa de direitos**, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (LOAS, 1993, art. 2, redação dada pela Lei 12.435/11, grifos nossos).

Após um período reticente no avanço da implantação da política de assistência social no Brasil, a década de 2000 inaugura uma nova matriz, que apresentou relevantes avanços com a aprovação, a partir de 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e de Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que culminaram na criação do SUAS.

A implementação do SUAS significa atuar no sentido de atender os objetivos da LOAS citados acima ou, dito de outra forma, cumprir com as funções estabelecidas pela PNAS (2004). Dentre estes, destaca-se a vigilância socioassistencial, que foi incorporada à LOAS por meio da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, e coloca para o SUAS a responsabilidade de “afiançar a vigilância socioassistencial [...]”. (LOAS, 1993, art. 6, inciso VII, redação dada pela Lei 12.435/11). Parte-se do entendimento expresso na PNAS (2004) para caracterizar a vigilância socioassistencial:

refere-se à **produção, sistematização de informações, indicadores e índices** territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; **vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social** em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. **Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.** (PNAS, 2004, p. 40-41, grifos nossos).

Faz-se algumas inferências sobre as partes grifadas da citação: produzir e sistematizar informações, indicadores e índices, avaliar e monitorar serviços e criar indicadores quantitativos e qualitativos, capazes de mensurar territórios, são processos inerentes à pesquisa científica.

No aparato-legal<sup>1</sup> que normatiza a assistência social vislumbram-se algumas

<sup>1</sup>“Pereira (1996) traz duas classificações internas ao que aqui se denomina de aparato-legal: disposições declaratórias de direito e disposições assecuratórias de direito. **A primeira** diz respeito

obrigações dos órgãos gestores da política nas diferentes esferas governamentais, que devem atuar no sentido de implementar sistema de vigilância socioassistencial, onde cada esfera tem responsabilidades específicas. Destaca-se que em âmbito municipal cabe ao órgão gestor

**criar metodologia** de aplicação de indicadores a fim de diagnosticar os contextos de vulnerabilidade e risco social [...]. Aos serviços da rede socioassistencial, dentre eles os CRAS's, cabe a "alimentação" desse sistema através do fornecimento de informações e dados [...], obtidos através das ações de vigilância social nos territórios referenciados. (SILVA, 2012, p. 81, grifo nosso).

De maneira mais detalhada, a operacionalização deste sistema em nível municipal, sob o prisma da descentralização, preconiza:

- elaboração de diagnósticos municipais/territoriais, permanentemente atualizados;
- identificação e definição de prioridades;
- planejamento das ações;
- processo sistemático de monitoramento e avaliação;
- definição e implementação de canais de informação capazes de construir publicizar/socializar dados, informações, direitos dos usuários, deveres dos gestores e trabalhadores. (FAS; CMAS; UCS, 2012, p. 50).

Para que os dados produzidos sejam disponibilizados, precisam ser submetidos a um tratamento, ou seja, o material obtido passar por um processo de seleção, organização e representação. Mas para além do dado bruto, é importante também ofertar interpretações e análises, tendo como perspectiva a transformação dos dados produzidos em informação e conhecimento.

Isso torna imprescindível a adoção de processos da pesquisa científica, que exige dos profissionais, dentre eles os assistentes sociais, conhecimento e domínio dos procedimentos metodológicos, tipos e etapas de pesquisa e outros elementos

---

à Lei maior, tendo-se como exemplo a CF/88. A segunda refere-se às leis complementares, tendo-se como exemplo, as leis orgânicas, com função "[...] dar vida e concretude ao direito proclamado [pela lei maior – ou disposição declaratória] [...]" (PEREIRA, 1996, p. 10, complemento entre colchetes nosso), e no caso da assistência social, a Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, referente a alteração da LOAS (1993) quanto a organização da assistência social, legitimando o SUAS. Além das disposições declaratórias de direito e das disposições assecuratórias de direito, acrescenta-se as **normativas** – como as normas operacionais e as políticas nacionais, a tipificação dos serviços – e as **orientativas** – tais como, as orientações técnicas. As normativas e orientações estabelecem regimentos e direções no que refere-se à operacionalização. No desenvolver desse texto utilizar-se-á, apenas aparato-legal, mas, no sentido de incluir todos esses documentos". (FAS; CMAS; UCS, 2012, p. apud ANUNCIAÇÃO, 2011, p. 13).

que constituem este universo e, sobretudo, a adoção de perspectivas teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas capazes de subsidiar a operacionalização dos processos inerentes à vigilância socioassistencial. No entanto, o que se observa é que “de modo geral, não há uma institucionalidade construída quanto a mecanismos e instrumentos de gestão, sobretudo no que diz respeito a expectativa de resultados, enquanto ‘produtos’ previstos nos objetivos e metas e derivados de seu processo de implementação”. (COUTO et al, 2010, p. 147).

Mesmo sem dados mais consistentes, torna-se indispensável mencionar a hipótese de que a produção bibliográfica sobre vigilância socioassistencial relacionada obviamente à política de assistência social ainda é deveras escassa e carece de debate e amadurecimento teórico acerca do tema. Outro dado a ser considerado versa sobre a insuficiência de profissionais nos quadros de recursos humanos dos municípios para operacionalizar um sistema de vigilância. Contudo, mesmo havendo número suficiente de profissionais, não há a garantia de que a vigilância socioassistencial será desenvolvida a contento. Assim, a questão da quantidade não pode substituir ou mascarar a questão sobre a inexistência de bases teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas suficientemente esclarecidas e aprofundadas para a operacionalização da vigilância socioassistencial.

Ademais, mesmo admitindo-se a vigilância socioassistencial enquanto uma função relativamente nova no âmbito da política social pública de assistência social no Brasil, permite-se afirmar que, neste momento histórico, não parece haver uma apropriação devida da sociedade civil nos espaços de controle social que pressione sua implementação, aliada a uma lacuna no que tange o conhecimento sobre o tema e a vontade política dos gestores municipais em fazê-lo. Couto et al confirmam esta impressão ao mencionar que “não se observou, a não ser em municípios de maior porte, a constituição de um sistema de dados para diagnóstico e acompanhamento de benefícios e serviços socioassistenciais”. (COUTO et al, 2010, p. 148).

Há de se observar que este é um processo complexo que, além de profissionais capacitados, exige recursos materiais e financeiros para que seja implementado, tais como redes e equipamentos de informática, softwares para o armazenamento de dados, entre outras tantas condições, nem sempre existentes em municípios de pequeno porte. Questiona-se ainda sobre a possibilidade de que

um trabalho pouco profissionalizado, pautado na caridade, filantropia, clientelismo e paternalismo, fruto da herança histórica que marcou a Política de Assistência Social no Brasil, influencie na manutenção de uma cultura contrária a processos de sistematização ou, ainda, que o registro seja sinônimo de controle sobre o que se faz e para quem se faz. (RAUPP, 2012, p. 19).

Assim, soma-se a resistência<sup>2</sup> à instituição de processos de gestão da informação e de avaliação, além da adoção de novas rotinas de trabalho, o que requer o debate com o conjunto dos trabalhadores do SUAS, especialmente no âmbito municipal.

Retomando o que foi exposto até agora é possível fazer algumas considerações sobre os encaminhamentos a serem realizados na perspectiva da implementação da vigilância socioassistencial no Brasil. Entende-se que sua efetivação se dará pela ampliação do número de estudos, pesquisas e produções teóricas sobre o tema, pelo empenho da sociedade civil e do Estado em assumir sua implementação como indispensável para qualificar a oferta de serviços socioassistenciais. E também pela criação de propostas teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas na qual os profissionais possam ser capacitados para operacionalizar os processos inerentes a esta função do SUAS. Também merece atenção capacitações e aperfeiçoamentos referentes à ferramentas e instrumentos de pesquisa, coleta e tratamento de dados, entre outros.

É sob estes argumentos que se justifica este trabalho de pesquisa, que pretende apresentar uma proposta metodológica baseada na utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto enquanto ferramenta na operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política social pública de assistência social, agregando rigor científico indispensável para operacionalizar as etapas de elaboração do diagnóstico, monitoramento e avaliação que lhe são inerentes.

Para a emissão de juízos substantivos é preciso pautá-los em conhecimentos teóricos e empíricos, no entanto considera-se que a pesquisa avaliativa vai além, sendo capaz de produzir conhecimento, quando pautada “por uma leitura dialético-crítica da realidade e por processos transformadores que reconhecem o planejamento de políticas públicas, como um instrumento orientado por um projeto ético-político”. (PRATES; CARRARO, 2011, p.1).

---

<sup>2</sup>Para um aprofundamento sobre a resistência dos trabalhadores à instituição de processos de planejamento e gestão consultar Raupp (2012).

A particularização das pesquisas avaliativas de enfoques mistos vem ao encontro com o seguinte pensamento:

Não existem qualidades que não sejam constituídas a partir do acúmulo de quantidades e nem quantidades que não se refiram a uma qualidade, logo, o real se movimenta a partir dessa relação quantidade-qualidade em contradição constante para que o movimento se realize processualmente. (PRATES, 2010, p. 3).

No caso das políticas sociais públicas é tão importante evidenciar as expectativas, as necessidades, os significados atribuídos pelos sujeitos à sua vida e às suas condições, como dimensionar a oferta de serviços existentes e os necessários. Logo, quantidades e qualidades precisam conformar processos de planejamento, onde se inclui a realização de diagnósticos e avaliações.

Em suma, este trabalho tem a intenção de contribuir com subsídios para que assistentes sociais, e demais profissionais de diferentes áreas do conhecimento, que operacionalizam a vigilância socioassistencial no âmbito da política social pública de assistência social, utilizando como ferramenta as pesquisas avaliativas de enfoque misto, no sentido de qualificar este processo.

A proposta de interlocução entre pesquisas avaliativas e enfoque misto embasa-se no entendimento de que é insuficiente analisar o objeto deste tipo de pesquisa somente por seus aspectos qualitativos ou quantitativos, uma vez que a realidade é contraditória e dialética, objetiva e subjetiva, particular e universal, constituída por quantidades e qualidades que se interpenetram. No entanto, ao abordar o enfoque misto torna-se fundamental ultrapassar esse destaque em relação à quantidade e qualidade. Enfatiza-se a possibilidade da técnica de triangulação de técnicas e instrumentos de coleta e análise de dados.

Neste sentido verifica-se que é crescente a legitimidade atribuída ao enfoque misto como produto da evolução e desenvolvimento das metodologias de pesquisa. Reforça-se que tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa são de suma importância para a realização da pesquisa, e sua utilização conjunta é capaz de abarcar uma situação de forma mais ampliada.

Por isso a posição assumida

é que os enfoques são complementares, ou seja, cada um exerce uma função específica para conhecermos um fenômeno, e para nos conduzir à solução dos diversos problemas e questionamentos. O pesquisador deve ser metodologicamente plural e guiar-se pelo contexto, a situação, os recursos de que dispõe, seus objetivos e o problema do estudo em questão. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 5).

Acredita-se que a utilização do enfoque misto permite que sejam obtidos resultados que abranjam os vários aspectos que compõem a realidade social. Isto tornaria possível que as respostas às demandas da sociedade sejam dadas com maior qualidade e efetividade.

Sob esta perspectiva, o projeto de pesquisa inicial foi motivo de constantes revisões ao longo do primeiro ano do mestrado, tanto no que diz respeito a sua estrutura e coerência interna como também na revisão e acréscimo de elementos em seu conteúdo. Após aprovado pelo Comitê Científico este processo não cessou, mas passou a estruturar-se já na forma de dissertação, avaliada em banca de qualificação realizada em sete de novembro do corrente ano e revista constantemente, em um movimento dialético de construção do conhecimento. Importa apresentar agora quais são e como estão organizados os elementos desta dissertação.

A delimitação do tema da pesquisa engloba as pesquisas avaliativas de enfoque misto enquanto bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial. Esta delimitação é decorrência do problema de pesquisa, formulado a partir da premissa de que as pesquisas avaliativas de enfoque misto constituem-se enquanto bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política social pública de assistência social, nos seguintes termos: Como as pesquisas avaliativas de enfoque misto podem contribuir para a operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política social pública de assistência social?

Destarte, torna-se objetivo geral deste trabalho apresentar uma proposta metodológica para a utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto na operacionalização da vigilância socioassistencial, buscando aproximações que subsidiem uma melhor compreensão sobre o tema, no intuito de contribuição para a qualificação da política social pública de assistência social e ampliação de conhecimentos sobre estes temas, que ainda contam com pouca produção no Brasil. Para tanto, elenca-se objetivos específicos, a partir dos quais busca-se

aproximações que subsidiem uma melhor compreensão sobre a assistência social no Brasil, com ênfase para a caracterização da função de vigilância socioassistencial, demonstrando que sua operacionalização implica na utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto como ferramenta. No intuito de contribuir para a qualificação da referida política social pública, serão empregados esforços no sentido de desenvolver e sistematizar estudos que versem também sobre pesquisas avaliativas, sobre pesquisas de enfoque misto, analisando e demonstrando sua relevância, pertinência e necessária articulação.

Os objetivos específicos mencionados foram elaborados para responder as questões norteadoras da pesquisa, que são: Quais as principais referências teóricas que abordam o tema das pesquisas avaliativas de enfoque misto? Quais os principais argumentos e perspectivas teóricas expressas nessas referências? Como se operacionaliza e articula o enfoque misto em pesquisas avaliativas? O que constitui a vigilância socioassistencial e quais os motivos que justificam a indicação das pesquisas avaliativas para sua concretização? Qual a relevância das pesquisas avaliativas de enfoque misto na operacionalização da vigilância socioassistencial nos termos da política social pública de assistência social?

Este trabalho embasa-se no método dialético-crítico, que será melhor detalhado no item 1.2. Abordando os procedimentos metodológicos empregados para a efetivação deste projeto evidenciam-se os tipos de pesquisa, as quais elegeram-se: a pesquisa bibliográfica e a análise documental de abordagem quanti-qualitativa. Será dada mais ênfase aos dados qualitativos, sem, no entanto, desconsiderar os dados quantitativos, pois estes veem no sentido de complementar os dados qualitativos e subsidiar a análise, conjugando assim um das características do enfoque misto não só como tema, mas também como metodologia do presente trabalho.

A pesquisa bibliográfica privilegiará a exploração de conceitos, definições, proposições e análises sobre a vigilância socioassistencial no âmbito do SUAS, bem como sobre pesquisas avaliativas de enfoque misto e sua aplicação junto às políticas sociais públicas. A análise documental permitirá a exploração de documentos que não foram motivo de tratamento analítico na busca de informações de interesse do pesquisador, com o objetivo de constituir um corpus documental que “obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)”. (BARDIN, 2009, p. 47).

São as fontes de pesquisa que irão embasar a análise a ser feita, o que significa que haverá a preocupação de agregar o maior número possível de informações sobre o tema pesquisado e, conseqüentemente, subsidiar uma análise mais aprofundada. Constituem-se como fontes de pesquisa e análise sobre o SUAS e vigilância socioassistencial:

- ✓ o aparato-legal que rege esta política social pública: LOAS (1993<sup>3</sup>), PNAS (2004), NOB/SUAS (2005<sup>4</sup>, 2010<sup>5</sup> e 2012), NOB-RH/SUAS (2006), Orientações técnicas da vigilância socioassistencial – versão preliminar (BRASIL, s/d);
- ✓ publicações disponibilizadas pelo MDS: Caderno SUAS - Volume 1 (BRASIL, 2008a), Caderno SUAS - Volume 2 (BRASIL, 2008b) e Caderno SUAS - Volume 3 (BRASIL, 2008c), Caderno SUAS: os desafios da assistência social (BRASIL, 2007), Caderno SUAS: consolidação do SUAS (BRASIL, 2009), Revista FONSEAS – n. 1 (FONSEAS, 2012);
- ✓ produções: 5 livros: (MENDES; PRATES; AGUINSKY, 2006), (MENDES; PRATES; AGUINSKY, 2009), (BATTINI, 2007), (COUTO et al, 2010), (CFESS, 2011); 4 artigos publicados em periódicos (PEREIRA, 2007), (RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012), (SPOSATI, 2004) (SPOSATI, 2006);
- ✓ teses e dissertações: 1 dissertação (SILVA, 2012).

O período delimitado para a definição da amostra, no caso do aparato-legal, acompanha a instituição do SUAS e da vigilância socioassistencial no âmbito da política, ou seja, de 2004 até o corrente ano. Há uma concentração de fontes de pesquisa ligadas ao aparato-legal e às publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que se justifica pelo fato de serem estas de fácil acesso, disponibilizadas no *site* do ministério, e também porque se quer identificar quais são os principais elementos que dão base para as orientações e o direcionamento dessa política social pública.

Em relação aos livros, capítulos de livros e artigos publicados em periódicos, foi necessário delimitar critérios para a seleção da amostra, uma vez que há um

<sup>3</sup>Utiliza-se como fonte de pesquisa a LOAS (1993) atualizada pela Lei 12.435/11.

<sup>4</sup>A NOB/SUAS (2005), apesar de revogada pela NOB/SUAS (2012), constitui-se como fonte de pesquisa desta dissertação, uma vez que apresenta conteúdo sobre vigilância socioassistencial que não foi mantido na versão atualizada da norma.

<sup>5</sup>Optou-se por incluir a versão para consulta pública da NOB/SUAS (2010) como fonte de pesquisa, mesmo que esta não tenha sido publicada como resolução pelo CNAS, em função do conteúdo sobre vigilância socioassistencial que apresenta.

universo vasto de fontes deste tipo que tratam sobre a assistência social. Optou-se então, por selecionar livros que contivessem “Sistema Único de Assistência Social” em seus títulos, uma vez que a intenção é analisar o modelo de gestão da assistência social. Em relação à vigilância socioassistencial, apesar de constarem em algumas das fontes selecionadas, não foram encontrados livros ou capítulos de livros específicos sobre o tema.

No projeto de pesquisa estava prevista a utilização de teses e dissertações como fontes de pesquisa, porém o levantamento realizado no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) não localizou nenhum trabalho que mencionasse as expressões “vigilância social” ou “vigilância socioassistencial”. Este levantamento ocorreu em dias alternados no decorrer do processo, antes e após a banca de qualificação, com diferentes combinações entre os critérios de área do conhecimento, nível e ano. Também foram pesquisados, os bancos de teses e dissertações de Universidades reconhecidas no Brasil, tais como Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Igualmente, a combinação das palavras “vigilância social” e “vigilância socioassistencial” não foi encontrada em nenhum dos títulos constantes nas referidas bases. Quando digitadas separadamente aparecem registros de “vigilância” ligados à área da saúde ou da segurança, de “socioassistencial” associados à rede socioassistencial e de “social” vinculados aos mais diferentes títulos.

Não descarta-se a hipótese de que, apesar de não constarem no banco de teses e dissertações da CAPES e nem das instituições de ensino superior consultadas, existam teses e dissertações sobre o tema. Prova disso é que foi possível incluir uma fonte de pesquisa desse tipo entre àquelas que serão analisadas. Isso em função da autora possuir cópia física de uma dissertação de mestrado defendida por acadêmica do curso de Serviço Social (SILVA, 2012), na Universidade Estadual de Londrina em 21.03.2012. No entanto, em consulta ao banco de teses e dissertações disponível no *site* da mesma Universidade, a referida dissertação foi disponibilizada no acervo somente em 31.09.2013, o que demonstra uma relativa desatualização dos dados, que pode ocorrer em outros bancos.

Ainda segundo o projeto de pesquisa, também estava prevista a utilização de artigos publicados em revistas ou periódicos, em versões digitais disponíveis para

consulta. Elegeu-se dois periódicos com avaliação máxima – Qualis A1 – pelo Sistema de Avaliação e Qualificação da CAPES, cujos autores são predominantemente assistentes sociais. São eles: Revista Serviço Social e Sociedade, no período entre 2010 e 2013 e Revista *Katálysis*, no período compreendido entre 2004 e 2013. O portal de periódicos da CAPES, que reúne publicações de diferentes áreas do conhecimento também foi consultado, sem maiores êxitos. Foram consultados então os Currículos *Lattes*, disponíveis na Plataforma *Lattes* do CNPq, de autoras reconhecidas na área do Serviço Social e com publicações sobre a assistência social, o que possibilitou selecionar algumas publicações.

É possível perceber que a internet foi um importante aliado na coleta de dados, sendo utilizado ainda das seguintes formas: a) cadastro em um mecanismo de pesquisa do Google que monitora palavras previamente cadastradas e emite alertas sobre o assunto. No período compreendido entre março e dezembro de 2013 o Google emitiu, por e-mail, 22 alertas relacionados à palavra vigilância socioassistencial que, em sua totalidade, tratavam de notícias e eventos relacionados ao tema cadastrado; b) acesso à vídeos e teleconferências disponibilizados em no canal do MDS no YouTube e no Facebook e; c) contato, via e-mail, com a Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social (CGVIS), responsável pela vigilância socioassistencial junto ao MDS, cujo retorno se deu pela disponibilização de material elaborado e utilizado pelo setor em capacitações sobre o tema.

Também como forma de coleta de informações, a autora participou (jun/2013) de oficina de atualização em indicadores para diagnóstico e monitoramento do SUAS e do Programa Brasil sem Miséria (BSM), ministrada pela equipe da SAGI e do MDS. Isso proporcionou um contato maior com as ferramentas indicadas por estes órgãos aos estados e municípios para elaboração de diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação. Na oportunidade também contactou-se pessoalmente com o Sr. Luis Otávio Farias, que coordena o setor de vigilância socioassistencial do MDS citado acima. A partir deste contato, foram fornecidos materiais ainda não publicados e informações sobre a organização da vigilância socioassistencial em âmbito federal e as expectativas para os próximos anos.

Além disso, a autora ministrou oficinas de formação para conselheiros e

gestores, que antecederam as conferências municipais de assistência social de Porto Alegre/RS e Bento Gonçalves/RS, abordando a vigilância socioassistencial entre os eixos temáticos indicados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Participou como palestrante na audiência pública da assistência social do município de Feliz/RS e como ministrante de capacitação realizada aos representantes de entidades e conselheiros municipais de assistência social do município de Caxias do Sul/RS. Mesmo que os dados coletados nestes espaços informais não integrem o *corpus* documental e nem venham ser motivo de análise, eles foram de fundamental importância para o amadurecimento da autora acerca do tema.

No que tange as pesquisas de enfoque misto, constituem-se como fontes de pesquisa e análise:

- ✓ 3 livros: (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006), (CRESWELL, 2003), (CRESWELL; CLARK, 2013);
- ✓ 1 artigo científico publicado em periódico (PRATES, 2012).

No banco de teses e dissertações da CAPES foram feitas consultas com as palavras-chave “enfoque misto”, “enfoques mistos”, “método misto” “pesquisa de métodos mistos” “quanti-qualitativa(o)” “quali-quantitativa(o)”. Somente a última palavra-chave obteve 2 resultados, porém a leitura dos resumos fez com que os trabalhos fossem descartados, uma vez que não tinham identificação com as áreas de conhecimento relacionadas às políticas sociais públicas e sobretudo, por tratar-se somente de menção ao método de pesquisa utilizado, sem aprofundamento sobre o tema. No portal de periódicos da CAPES, a consultas com as mesmas palavras-chaves mencionadas acima, obtiveram 200 registros, porém somente 51 eram com a palavras compostas e somente 1 tratava especificamente sobre o tema, enquanto os demais utilizavam a expressão para demarcar o procedimento metodológico da pesquisa, sem aprofundamento teórico.

Serão analisadas 23 fontes sobre vigilância socioassistencial e SUAS e 4 sobre enfoques mistos, totalizando 27 fontes de pesquisa. A descrição da amostra, nos dois casos, deixa claro que há pouca produção científica sobre os temas, o que já aponta para uma consideração acerca da necessidade de contribuir com a produção de ambos os temas.

A coleta de dados deu-se, concomitantemente, por meio de um roteiro para

coleta de dados qualitativos e outro para coleta de dados quantitativos. Também foi utilizado um terceiro instrumento, para o fichamento das fontes bibliográficas, que possibilitou visualizar, de forma organizada e estruturada, as citações dessas fontes que de alguma forma respondem às questões propostas nos roteiros de coleta de dados.

Paralelamente, iniciou-se o processo de organização do material, com a revisão das categorias definidas *a priori*, a definição ou redefinição de variáveis e indicadores, conforme os objetivos da pesquisa, que iram nortear os aspectos a serem analisados. Privilegiou-se as seguintes categorias do método: totalidade, historicidade, contradição, mediação e trabalho, que serão mais bem caracterizadas no item a seguir.

Passou-se então à descrição detalhada dos resultados da pesquisa, onde foram produzidas inferências que se julgou pertinente sobre o tema. Esta etapa de interpretação e análise dos dados consiste em uma retomada dos objetivos da pesquisa, possibilitando um novo olhar sobre o tema, para enfim explicitar as descobertas, e devolver à sociedade, conhecimento que lhes seja útil na operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política social pública de assistência social. Para tanto optou-se pela utilização da análise de conteúdo.

A análise de conteúdo se configura enquanto um conjunto de “técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/reprodução (variáveis inferidas) dessas mensagens”. (BARDIN, 2009, p. 44). Seu objetivo consiste em

contribuir para a explicitação do texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer os significados e implicações das proposições consubstanciais nas diretrizes, estratégias e linhas de ação da política examinada. Além disso deve possibilitar a identificação das concepções orientadoras da política e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação, como nas ações e prioridades concretizadas. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 55).

Como apontado por Bardin e reafirmado por Franco, a finalidade da análise de conteúdo está em produzir inferências sobre o conteúdo analisado, ou seja o avaliador esmiúça os dados coletados a fim de “inferir conhecimentos que

extrapolem o conteúdo manifesto nas mensagens, e que podem estar associados a outros elementos”. (FRANCO, 2005, p. 24).

Dentro do universo da pesquisa científica a análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na qualitativa, porém suas implicações diferem,

sendo que na primeira, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto na segunda é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é levado em consideração. (BARDIN, 2009, p. 46).

Alguns pressupostos devem ser levados em conta para que o resultado da análise de conteúdo seja de veras relevante. Um desses pressupostos diz respeito a necessidade do embasamento teórico. Isto porque a análise está na relação entre um determinado conteúdo e uma teoria que o sustente ou contraponha. São parte deste pressuposto os seguintes pontos:

- 1. Toda mensagem falada, escrita ou sensorial contém, potencialmente, uma grande quantidade de informações sobre seu autor: suas filiações teóricas, concepções de mundo, interesses de classe, traços psicológicos, representações sociais, motivações, expectativas, etc.*
- 2. O produtor/autor é, antes de tudo, um selecionador e essa seleção não é arbitrária. Da multiplicidade de manifestações da vida humana, seleciona o que considera mais importante para <<dar o recado>> e as interpreta de acordo com o seu quadro de referência [...].*
- 3. A “teoria” da qual o autor é expositor orienta a sua concepção de realidade. Tal concepção (consciente ou ideologizada) é filtrada mediante seu discurso e resulta implicações extremamente importantes para quem se propõe fazer análise de conteúdo. (FRANCO, 2005, p. 21-22).*

Assim, a riqueza da utilização da análise de conteúdo está além dos documentos e falas, pois isso seria restringir-se somente no instrumento. É preciso ir além disso, “saborear as entrelinhas, porque muitas vezes o que está nas entrelinhas é precisamente o que não se queria dizer; [...] Escavar os compromissos, para além das verbalizações” (DEMO, 1988, p. 49), desvendar a realidade social por meio da teoria científica.

## 1.2 APROXIMAÇÕES COM O MÉTODO DIALÉTICO CRÍTICO DE MARX

Consciente de que a produção de conhecimento no âmbito da pesquisa científica se concretiza somente por meio da adoção de determinado método, que traduz a singularidade da pesquisa e conduz a análise a partir de determinada visão de mundo, demarca-se previamente a opção pelo método dialético crítico.

Em sua gênese, não deve ser percebido como uma espécie de doutrina estanque ou linear. Ao contrário: exige, antes de tudo, uma postura crítica perante a realidade, onde os fatos devem ser considerados em constante transformação uma vez que são históricos e processuais. Defende-se que,

na relação entre fenômeno e essência, esta não se manifesta diretamente aos investigadores porque fenômeno e essência não se dão ao mesmo tempo. A essência, apenas sob certos aspectos, de forma parcial, se manifesta no fenômeno. O fenômeno esconde a essência, ao mesmo tempo em que a indica de alguma maneira. A “coisa em si”, “a estrutura oculta da coisa” deverá ser desvendada por quem quer compreender o real. (FERNANDES, 2005, p.5).

Ou seja, enquanto movimento permanente de superação do objeto inicial, este método suscita a utilização de categorias, entre as quais cita-se aquelas consideradas essenciais para este trabalho: totalidade, historicidade, contradição, mediação e trabalho.

Na tentativa de apresentar tal método o mais didaticamente possível, faz-se uma separação desta unidade em três dimensões distintas e complementares: teoria, método e práxis. A teoria consiste em um modo de conhecer e interpretar o mundo, de debruçar-se sobre a existência real de determinados fatos, fenômenos ou objetos para apreender sua essência. Essa assertiva está apoiada na concepção marxiana, que compreende a teoria enquanto “reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto de pesquisa”. (NETTO, 2011, p. 21).

Definido o objeto, avança-se para delimitar o modo como este será desvendado teoricamente. O que se percebe é que este processo de produção do conhecimento só se concretiza por meio da adoção de um método de pesquisa. Observa-se que o método dialético-crítico “além de instrumentos de análise e intervenção, oferece também um conjunto de valores, mediações teóricas, posições diante da realidade”. (PRATES apud MENDES; PRATES, 2007, p. 187). A dialética

agrega em si o materialismo histórico, que a torna deveras indispensável para o desvendamento da realidade.

Enquanto movimento permanente de superação do objeto inicial, este método suscita a utilização de “categorias que emanam da realidade e volta a ela utilizando-as para explicar o movimento de constituição dos fenômenos, a partir de sucessivas aproximações e da constituição de totalizações provisórias, passíveis de superação sistemáticas, porque históricas”. (PRATES, 2012, p. 117). Sob este aspecto a história se torna matéria – objetiva e verificável – que, no entanto, não se traduz de forma linear, mas sim permeada pela contradição e pelo conflito.

Em sua célebre frase: “os filósofos só interpretam o mundo de diferentes maneiras; do que se trata é de transformá-lo”. (MARX; ENGELS, 2001, p. 103), Marx empenha-se, em verdade, em expor sua percepção da realidade social, ou seja, uma concepção de mundo que agrega a ideia de que **“é na práxis que o homem precisa provar a verdade**, isto é, a realidade e a força, **a terrenalidade de seu pensamento**”. (MARX; ENGELS, 2001, p. 100, grifos nossos). Em outras palavras, o objetivo de se apropriar teoricamente de determinada realidade deve estar associado à intenção de modificá-la, e isso só é possível no decurso da história real dos seres humanos, na práxis.

Para Marx, a dialética se reveste de um caráter materialista, quando expressa o raciocínio de que

não partimos do que os homens dizem, imaginam e representam, tampouco do que eles são nas palavras, no pensamento, na imaginação e na representação dos outros, para depois chegar aos homens de carne e osso; mas partimos dos homens em sua atividade real, é a partir de seu processo de vida real que representamos também o desenvolvimento dos reflexos e das repercussões ideológicas desse processo vital. (MARX; ENGELS, 2001, p. 19).

Esta concepção leva ao entendimento de que, independente do esforço reflexivo sobre determinado objeto, este continuará existindo, pois é material, carregado de objetividade, ou seja, de realidade. E, é a partir desta realidade, que o homem constrói sua história, que produz e reproduz a própria existência. As relações que estabelece neste percurso são, por sua vez, carregadas de subjetividade e de contradição.

Para compreender o método dialético crítico é imprescindível questionar: “como se produz concretamente um determinado fenômeno social? Ou seja, quais

as “leis sociais”, históricas, quais as forças reais que o constituem como tal?”. (FRIGOTTO, 1994, p. 78).

Foram capturadas no conjunto da obra de Marx, algumas categorias e leis que sustentam o método dialético crítico por ele utilizado. Existem semelhanças e diferenças entre as leis e as categorias, porém não cabe aqui aprofundar tal diferenciação<sup>6</sup>, somente delimitar que “as leis da dialética [...], se expressam através de juízos; entretanto as categorias constituem um tipo de conceito”. (TRIVIÑOS, 2008, p. 54). As leis podem ser organizadas da seguinte forma: Lei de interpretação dos contrários; Lei da negação da negação e Lei da passagem da quantidade à qualidade (e vice-versa). (KONDER, 2008). No que se refere às categorias, retomam-se aquelas mencionadas anteriormente: totalidade, historicidade, contradição, mediação e trabalho.

No que tange à totalidade, esta parte do pressuposto de que existe uma

interconexão entre os fenômenos, mais do que sua simples junção, a recusa da dicotomização entre objetividade e subjetividade, entre particularidade e análise mais ampla, entre elementos quantitativos e qualitativos, entre sujeitos singulares e coletivos na medida em que afirmam, pela existência do seu oposto, como negação inclusiva. (MENDES; PRATES, 2007, p. 182).

Implica uma relação entre as partes de determinado fato ou objeto em uma relação entre si e com o todo e, concomitantemente, uma relação deste todo com suas partes. É no processo de desvendamento e superação da aparência que se pode encontrar a real essência do objeto de pesquisa.

A categoria historicidade parte da apreensão que Marx faz da própria história. Ou seja, é compreendida como

a sucessão das diferentes gerações, cada uma das quais explora os materiais, os capitais, as forças produtivas que lhe são transmitidas pelas gerações precedentes; assim sendo, cada geração por um lado, continua o modo de atividade que lhe é transmitido, mas em circunstâncias radicalmente transformadas, e, por outro lado, ela modifica as antigas circunstâncias entregando-se a uma atividade radicalmente diferente; chega-se a desnaturar esses fatos pela especulação, **fazendo-se da história recente a finalidade da história anterior**. (MARX; ENGELS, 2001, p. 47, grifo nosso).

---

<sup>6</sup>Para uma melhor diferenciação entre leis e categorias na obra de Marx consultar Triviños (2008) e Konder (2008).

Enfatiza-se de forma particular a parte grifada da citação anterior, que expressa a dialética em seu caráter histórico:

parte do presente e volta ao passado problematizando-o e depois novamente retorna ao presente de modo superado porque ao longo do processo de desvelamento das contradições (reflexão crítica) construiu novos conhecimentos e realizou novas sínteses, o que possibilita em retorno superado, que se constituirá na nova tese. (MENDES; PRATES, 2007, p. 183).

Este movimento, que exige a capacidade de abstração do pesquisador para apropriar-se de determinada tese e, com base nesta, elaborar uma antítese e devolvê-la em forma de síntese, é denominado por alguns teóricos como o movimento de '*detour*'<sup>7</sup>

A contradição, outra categoria cara na obra de Marx, está presente no âmago das relações humanas, dos seres humanos com a natureza e se expressa enquanto

interação entre aspectos opostos, distingue os tipos de contradições (interiores e exteriores, essenciais e não-essenciais, fundamentais e não-fundamentais, principais e acessarias), determina o papel e a importância que ela tem na formação material e ressalta que a categoria da contradição é a **origem do movimento e do desenvolvimento**. (TRIVIÑOS, 2008, p. 54, grifo nosso).

A preeminência da contradição mostra a realidade em suas múltiplas determinações, que são contrárias e inacabadas, em um movimento permanente de negação e afirmação da realidade, que necessita do oposto para existir. Nas palavras de Prates, “a contradição é destruidora, mas também é criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável”. (PRATES, 2005, p.137).

A autora também frisa a importância da categoria mediação entre a realidade e o pensamento, como forma de concretização das teorias. O empenho está em “apreender o fenômeno na articulação de relações com os demais fenômenos e no conjunto das manifestações daquela realidade da qual ele faz parte, seja como fenômeno essencial ou não”. (PRATES, 2005, p.138).

O trabalho é uma das categorias de maior importância presente no conjunto da obra de Marx. Ao desenvolver a teoria do valor trabalho (MARX, 2008) situa o trabalho humano como elemento central e indissociável do modo de produção

<sup>7</sup>Para uma melhor caracterização do movimento de '*detour*' consultar Lefebvre (1991).

capitalista. Interpreta o sistema econômico capitalista com base na propriedade da terra, no capital e no trabalho assalariado. Torna-se evidente que “a exploração da força de trabalho assalariada é a condição básica da acumulação do capital”. (MARX, 1996, p. 17). Isso porque o capital

desenvolve as forças produtivas sociais do trabalho e faz crescer, frente ao trabalhador, como capital, a riqueza acumulada alheia que o domina, que é por ele produzida e reproduzida. No mesmo movimento desenvolve-se sua pobreza, sujeição e indigência subjetiva. (IAMAMOTO, 2010, p. 65).

O trabalho humano, a ação do homem sobre a natureza, cria mercadorias que constituem valores de uso para os membros da sociedade, e que conseqüentemente realizam-se somente quando são consumidas. Porém, estas não pertencem ao trabalhador, e sim àquele que detém os meios de produção. O trabalhador, para garantir a própria subsistência, vende a única coisa que possui, ou seja, sua força de trabalho, que ao ser comprada pelo capitalista, torna-se igualmente uma mercadoria, cujo pagamento é realizado sob a forma de salário.

A partir disso percebe-se que a força de trabalho é a única mercadoria que gera um valor acima de si mesma, já que o trabalhador, em sua jornada de trabalho diária, produz sob a forma de mercadorias, valores suficientes para repor o salário que lhe é pago na compra da força de trabalho e ainda produz valores excedentes, que pertencem ao capitalista. Isto porque o valor da força de trabalho “é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário<sup>8</sup> para produzir os bens que permitem a sua manutenção (ou reprodução)”. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 99-100). No tempo de trabalho excedente, o trabalhador irá criar valor, gerar para o capitalista um excedente, ou seja, a mais-valia.

Dentre as leis citadas anteriormente, retoma-se aquela que trata da passagem da quantidade à qualidade (e vice-versa), como forma de subsidiar as reflexões sobre a utilização do enfoque misto nas pesquisas avaliativas, tema que percorre esta dissertação.

A dialética, na perspectiva marxista, enseja a dissolução das dicotomias entre quantitativo e qualitativo. Assume que “a qualidade dos fatos e das relações sociais é sua propriedade inerente e que quantidade e qualidade são **inseparáveis**

---

<sup>8</sup>Tempo de trabalho socialmente necessário “é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer, nas condições dadas de produção socialmente normais, e com o grau social médio de habilidade e de intensidade de trabalho”. (MARX, 1996, p. 169).

**e interdependentes**". (MINAYO, 2010, p. 25, grifo nosso). É preciso esclarecer que na primeira aproximação que se faz com os objetos o que se vislumbram são suas propriedades, seus aspectos qualitativos, avançando em seguida para seus aspectos quantitativos. Interessante observar que, em se tratando de um processo dialético,

ao mudarem, as coisas não mudam sempre no mesmo ritmo; o processo de transformação por meio do qual elas existem passa por **períodos lentos** (nos quais se sucedem **pequenas alterações quantitativas**) e por **períodos de aceleração** (que precipitam **alterações qualitativas**, isto é, "saltos", modificações radicais). (KONDER, 2008, p. 56, grifos nossos).

Esta passagem da quantidade à qualidade, que provoca a transformação do objeto em algo novo, se dá quando pelo rompimento de determinado limite, como uma linha de corte entre a quantidade e a qualidade, que calhou à Marx denominar de 'pequenas convulsões revolucionárias'.

Por fim, afirma-se categoricamente que os elementos do método dialético crítico não se esgotam nesta breve introdução, mas já são suficientes para confirmar que sua adoção como método de pesquisa não é mera formalidade acadêmica, ao contrário, corresponde à intenção de analisar o tema delimitado neste trabalho a partir da interpretação de suas características particulares, inseridas em um contexto maior, para desvendá-lo e contribuir na produção do conhecimento acerca do mesmo.

### 1.3 QUESTÃO SOCIAL E REFERENCIAL TEÓRICO NEOLIBERAL: desdobramentos da teoria do valor trabalho

Antes de abordar o tema delimitado por esta dissertação, é de suma importância contextualizar alguns aspectos da questão social, sobretudo para compreender as respostas encontradas às demandas decorrentes de suas diferentes expressões. O fio condutor para dar conta deste objetivo é perceber a questão social, em suas desigualdades e resistências, como consequências do modo de produção capitalista, refutando quaisquer abordagens em outro sentido.

Ainda que não haja um entendimento passível de consenso e reconhecimento público, a perspectiva de realizar uma análise crítica sobre a questão social fez com que se recorresse a estudos da área do Serviço Social. Isto

porque os assistentes sociais, que têm nas expressões da questão social o objeto de seu trabalho, preocuparam-se, ao longo dos anos, em produzir e sistematizar conhecimento sobre o tema. O conceito mais utilizado para definir questão social foi sistematizado por Iamamoto nos seguintes termos:

*conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 1998, p. 27).*

O amadurecimento deste conceito para a autora chega pelas seguintes palavras: “expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades sociais e lutas sociais dela decorrentes: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social”. (IAMAMOTO, 2010, p. 162). É tangível a existência da contradição que posiciona o trabalho no centro da discussão sobre questão social, envolvendo por um lado o trabalho cada vez mais coletivo e, por outro lado, a apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Netto (2001), explica que a expressão questão social surge em meados do século XIX, vinculado aos efeitos do processo de industrialização na Inglaterra. O pauperismo<sup>9</sup> entre a população economicamente ativa crescia na mesma medida em que aumentava a capacidade de produzir mercadorias, mas não conseguia ser explicada por seus contemporâneos. Muito embora não fosse possível um consenso sobre as causas de sua existência, já se observava a relação entre a pobreza<sup>10</sup> e a geração de riquezas e o progresso das nações. Era uma sociedade que começava a prescindir do trabalho e que passou a tratar o pauperismo como um problema pertencente ao coletivo e não mais à vontade individual dos sujeitos. Torna-se evidente que,

---

<sup>9</sup>Chama-se a atenção para o termo pauperismo, pois este surge para denominar a pobreza generalizada entre os trabalhadores, derivada do modo de produção capitalista adotado na época. Para um aprofundamento sobre o tema, consultar, entre outros: Castell (2008), Polanyi (2012).

<sup>10</sup>Neste trabalho, entende-se que a pobreza não se limita ao não acesso ou acesso precário à renda ou bens de consumo, apesar de estes configurarem entre os principais indicadores sobre o tema. Considera-se que a pobreza é “uma categoria multidimensional [...], é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças”. (MARTINS, 1991, p. 15). Se traduz em “privação de emprego, privação de meios para participar do mercado de consumo, privação de bem-estar, privação de direitos, privação de liberdade, privação de esperanças”. (MARTINS, 2003, p. 18).

se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. (NETTO, 2001, p. 42).

Neste ponto é imprescindível retomar a categoria trabalho em Marx, desenvolvida no item anterior, para compreender que a pobreza e a desigualdade social, expressões da questão social<sup>11</sup>, têm suas origens ligadas à passagem do sistema feudal para o capitalista, que deu passagem ao trabalho livre assalariado. Ou, nas palavras de Marx: “o declínio e o empobrecimento do trabalhador é produto de seu próprio trabalho e da riqueza por ele produzida”. (MARX, 1963, p. 109).

Não se trata, portanto, de um fenômeno contemporâneo e, para compreendê-lo, é necessário contextualizá-lo historicamente, pois “diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’”. (NETTO, 2001, p. 45). A história da Modernidade demonstra que o sistema capitalista sofreu mudanças ao longo dos séculos alternando ciclos longos de acumulação de capital e de crises no modo de produção e de acumulação e, por conseguinte, também modificaram-se as expressões da questão social e as respostas demandadas por suas expressões.

Em se tratando de crises cíclicas, foi viável, até a contemporaneidade, construir alternativas<sup>12</sup> para a continuação do capitalismo, que por sua vez, demonstrou-se sempre em formas mais aprimoradas e complexificadas. Vale-se das características apresentadas por Mézáros para melhor definir a forma que assume no decorrer dessas etapas: “*Expansionista*, na busca crescente e desmedida de mais-valor, *destrutivo* na sua processualidade pautada pela superfluidade e descartabilidade, o sistema de capital torna-se, no limite, *incontrolável*”. (MÉSZÁROS, 2009, p. 11).

Interessa aqui descrever com mais afinco o referencial teórico neoliberal, que, está em vigência no atual período histórico. A mundialização da economia, a revolução tecnológica, o capital financeiro, as privatizações, as reforças e ajustes fiscais são particularidades desta etapa. Mas, torna-se imprescindível fazer

---

<sup>11</sup>Muito embora, segundo Netto (2001), Marx não tenha utilizado o termo questão social, é a sua obra que fornece subsídios teóricos para compreender sua origem como consequência da relação de exploração que se dá entre capital e trabalho.

<sup>12</sup>Cita-se como referenciais teóricos adotados nas etapas de desenvolvimento do sistema capitalista: mercantilismo, liberalismo, *Welfare State* e neoliberalismo. Estes correspondem às respostas para a crise sofrida pela etapa que o antecedeu.

referência a dois elementos indissociáveis: a reestruturação do processo de produção e as consequentes mudanças no mundo do trabalho.

No que tange a reestruturação do processo de produção, a resposta encontrada para enfrentar a crise mundial do capital iniciada no início dos anos 70, que ocorreu em termos globais e, por conseguinte também no Brasil, foi a priorização do modelo de acumulação flexível<sup>13</sup> em detrimento do modelo fordista/taylorista. Harvey entende que a acumulação flexível é “marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”. (HARVEY, 2009, p. 140).

O que se observa é a reinauguração de “um novo patamar de intensificação do trabalho, combinando fortemente as formas relativa e absoluta de extração da mais-valia”. (ANTUNES, 2001, p. 56). O padrão de acumulação flexível rege-se por padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, que por meio de novas formas de gestão, solicitam um trabalhador ‘polivalente’, ‘multifuncional’, ‘qualificado’ e comprometido com as metas e objetivos da instituição. Em verdade sua finalidade é

*a intensificação das condições de exploração da força de trabalho, reduzindo muito ou eliminando tanto o trabalho improdutivo, que não cria valor, quanto suas formas assemelhadas, especialmente nas atividades de manutenção, acompanhamento, e inspeção de qualidade, funções que passaram a ser imediatamente incorporadas ao trabalhador produtivo.* (ANTUNES, 2001, p. 53).

Essa superexploração do trabalho nega aos trabalhadores as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho, causando seu esgotamento prematuro e, inclusive diminuindo a vida útil deste trabalhador. Assim, ao violar desta forma o valor da força de trabalho, o capital atenta contra o modo de vida e de consumo da classe trabalhadora, agravando ainda mais as expressões da questão social. Destarte, todos aqueles que vivem do trabalho são influenciados ideologicamente pelo capitalismo e estão sujeitos às medidas tomadas em prol de sua manutenção e expansão. O processo de alienação que se instaura em relação

---

<sup>13</sup>Importante destacar que esses dois modelos de produção ainda convivem, em diferentes escalas, dadas as singularidades e as particularidades de cada país, no que diz respeito “tanto às condições econômicas, sociais, políticas, ideológicas, quanto à [sua] inserção na divisão internacional do trabalho, aos seus respectivos movimentos sindicais, às condições do mercado de trabalho, entre outros”. (ANTUNES, 2001, p. 57).

ao capital acarreta a invisibilização do trabalho e a banalização do humano, denominado por Iamamoto de fetichização (IAMAMOTO, 2010). Este ideário se traduz ainda de outra forma:

o capitalismo contemporâneo, marcado pela mundialização, pela reestruturação produtiva e o neoliberalismo, é o momento de “sono da razão” na história da humanidade, agora em nome da fantasia do consumo, como se o mercado estivesse acessível a todos e fosse a única possibilidade de plena realização da felicidade. (BEHRING, 2008, p. 45).

Em relação às mudanças no mundo do trabalho, a primeira associação a ser feita é com a própria reestruturação do processo de produção, pois configura-se como consequência elementar deste. Estas mudanças se expressam no crescimento acentuado do desemprego estrutural, na ascensão de diferentes formas de precarização do trabalho, no desmonte da Seguridade Social e da Proteção Social, no agravamento da questão social, no crescimento acirrado da pobreza e das desigualdades sociais e na regressão das políticas sociais públicas num todo.

O crescimento do desemprego estrutural está intrinsecamente associado à reestruturação produtiva hoje vigente, que “afeta radicalmente a organização dos processos de trabalho: o consumo e a gestão da força de trabalho, as condições e relações de trabalho, assim como o conteúdo do próprio trabalho”. (IAMAMOTO, 2010, p. 144). Em sua face expansionista, o modo de produção capitalista cria uma população sobrando de trabalhadores, revelando na contemporaneidade, um novo padrão de desemprego, que atinge inclusive os países mais desenvolvidos em termos de industrialização. Percebe-se o quão atual é a análise de Marx em relação aos esforços feitos pelo trabalhador para adentrar ou permanecer no mercado de trabalho, pois este “não tem apenas que lutar pelos meios físicos de subsistência; deve ainda lutar por alcançar trabalho, isto é, pela possibilidade e pelos meios de realizar a sua atividade”. (MARX, 1963, p. 103).

O mundo do trabalho, atravessado pela exploração e expropriação do trabalho, apresenta sua face precarizada de diferentes formas. Exemplo disso é o aumento da produção sem aumento do contingente de trabalhadores por meio da intensificação do ritmo produtivo no tempo de trabalho igual ou reduzido. Também cita-se a redução de postos de trabalho, o aumento da jornada de trabalho, a fragmentação do trabalho e da classe trabalhadora, a subcontratação, contratação de trabalho temporária e terceirização. Além da insegurança, pressentida, segundo

Alves “no mercado de trabalho, no emprego, na renda, na contratação e na representação”. (ALVES, 2011, p. 21).

O desmonte da seguridade social e da proteção social do trabalhador é percebido por meio da desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais, ocasionando a regressão dos direitos trabalhistas, na regulação dos salários com base na concorrência, no enfraquecimento e criminalização dos movimentos sindicais e de trabalhadores, no embate contra sua organização e luta; entre outros.

Torna-se deveras importante salientar que, apesar das condições fragilizadas e precarizadas em que se apresenta, o trabalho não perdeu sua centralidade, pois é somente a partir deste que se faz possível a produção de mais-valia e, conseqüentemente, a acumulação capitalista. Ao que parece, o trabalho prevalece como imprescindível para a continuação do capitalismo. O que se vislumbra é que a “recuperação da rentabilidade do capital é, portanto, razão direta da diminuição dos custos do trabalho, tendo em vista assegurar altos níveis de extração de mais-valia”. (BEHRING, 2008, p. 46).

Entre as mudanças no mundo do trabalho, retoma-se a discussão sobre a questão social, agora com a intenção de contextualizar o seu agravamento em termos de Brasil. Esta é uma empreitada deveras desafiadora, dada a sua amplitude e complexidade. Sabe-se que a questão social apresenta particularidades em cada uma das etapas do desenvolvimento capitalista. Esta premissa pode também ser aplicada para explicar que suas expressões se manifestam de maneira *sui generis* também em relação ao local, que nesse caso pode ser delimitado pelas fronteiras dos países. Resgatar o processo histórico de um país possibilita compreender, com maior clareza, os elementos que constituem seu tempo presente.

No caso do Brasil, observa-se um descompasso entre a formação histórica e a contemporaneidade da sociedade brasileira. A colonização portuguesa, os interesses do Império em explorar as riquezas naturais, extrair do solo e do suor dos índios e escravos maior excedente, sem intenção de transformar o Brasil em um território fortalecido, independente e com potencial econômico ainda podem ser sentidas. O patrimonialismo, a apropriação privada dos recursos naturais e da terra, a cultura do mando e do favor, as relações de subordinação, os serviços pessoais, entre outros tantos aspectos, constituem a herança conservadora que foi legada à sociedade brasileira.

Entender o passado faz com que possamos analisar ainda as particularidades da constituição do Estado e, sobretudo da sociedade civil brasileira, que teve sua gênese permeada por interesses ligados à manutenção da propriedade privada. Historicamente o Estado serviu aos interesses das classes dominantes, assumindo papel decisivo “não só na unificação dos interesses das frações burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade”. (IAMAMOTO, 2010, p. 132).

Acrescenta-se que:

A debilidade histórica da democracia no Brasil, que se expressa no fortalecimento do Estado e na subalternidade da sociedade civil, é indissociável do perfil de revolução burguesa no País. O amplo uso de instrumentos coercitivos por parte do Estado restringiu a participação política e o exercício da cidadania para setores majoritários da população, derivando em uma rede de relações autoritárias que atravessa a própria sociedade civil “incorporada” pelo Estado. (IAMAMOTO, 2010, p.134).

Outro fato histórico que merece destaque está relacionado ao modo antidemocrático com se deu a revolução burguesa no Brasil, ou seja, pela aliança entre proprietários de terra e os novos burgueses, orientada para a manutenção e acumulação do capital e da propriedade territorial, sem a participação popular, reiterando a desigualdade e a exclusão.

Na atualidade este descompasso entre a desigualdade que caracteriza a formação social do Brasil e sua inserção no mercado mundial como economia emergente se renova, onde “a modernidade das forças produtivas do trabalho social convive com padrões retrógrados nas relações do trabalho”. (IAMAMOTO, 2010, p. 129). Tal descompasso afeta a economia, a política, as formas culturais, artísticas, jurídicas, enfim “revela-se como reprodução ampliada da riqueza e das desigualdades sociais [...] atualiza fetichismos e mistificações que acobertam as desigualdades e sua reprodução social”. (IAMAMOTO, 2010, p. 129). A consequência é a formação de uma grande parcela da população que vive no limite da necessidade.

Além das formas de expropriação e exploração do trabalho, da desigualdade e da pobreza, caracterizam-se como expressões da questão social, traduzidas nos espaços do cotidiano da população: a precariedade da saúde (em suas diversas manifestações), o medo e a violência (em suas diversas manifestações), as condições precárias e insalubres de habitação, a fome, o analfabetismo, a

ignorância e as precárias condições de acesso à educação pública de qualidade, a fragilização ou rompimento de vínculos familiares, o abandono, entre outros. Esta se expressa em diferentes dimensões: econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas, étnico-raciais, gênero.

Os termos utilizados por Mészáros (2009) para descrever o sistema capitalista – expansionista, destrutivo e incontrolável – podem ser observados também nas expressões da questão social na contemporaneidade. Há de se concordar com a afirmação de que

vivemos num período de barbárie no contexto do capitalismo contemporâneo, com violentas expressões da banalização da vida [...], período regressivo, contra-revolucionário e contra-reformista, de falta de nitidez dos projetos societários e confusão dos espíritos. (BEHRING, 2008, p. 45).

Dando prosseguimento, é de suma importância fazer algumas delimitações, para que não haja dúvidas sobre o posicionamento adotado neste trabalho. Assim, rejeita-se qualquer aproximação com pensamentos que à desvinculem do modo de produção capitalista. Ao fazê-lo, incorre-se no erro de tratá-la de forma fragmentada, deslocando o problema para os indivíduos ou para as famílias, quando na verdade situa-se em um campo de disputas de interesses de classe e de projetos societários.

Também refuta-se a ideia de que a questão social seja “consequência do ainda insuficiente desenvolvimento social e econômico (ou do subdesenvolvimento)”. (MONTAÑO, 2012, p. 275), e que bastaria alcançar patamares elevados de crescimento econômico para que a mesma fosse amenizada ou resolvida. Isso destitui o modo de produção capitalista de seu caráter exploratório e expansionista que é de onde resulta a questão social. Ademais, Netto aponta que, “na sua integralidade, longe de qualquer unicausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais, etc”. (NETTO, 2001, p. 46).

Assinala-se ainda que não há, na contemporaneidade, o surgimento de uma nova questão social, como pretendem alguns autores. Estes “constituem abordagens que se sustentam na *desvinculação da “questão social”* e de suas manifestações (pobreza, carências, subalternidade cultural etc.) *dos seus verdadeiros fundamentos: a exploração do trabalho pelo capital*”. (MONTAÑO, 2012, p. 281). A fragilidade de argumentos que desassociem a questão social do capitalismo é evidente. A explicação está no pensamento de que a

velha questão social' *metamorfoseia-se*, assumindo *novas roupagens*. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam. Fratura esta que vem se traduzindo na **banalização da vida humana**, na violência escondida no **fetiche do dinheiro** e da **mistificação do capital** ao impregnar todos os espaços e esferas da vida social. (IAMAMOTO, 2010, p. 143, grifos nossos).

Portanto, o que há de fato, é uma metamorfose da questão social, com o acirramento das desigualdades e o aprofundamento de suas expressões. É preciso perceber e decifrar quais são as formas pela qual se revela nos diferentes momentos históricos, e desvendar também, quais são as possibilidades para seu enfrentamento.

Cabe aqui uma inferência: é preciso estar atento para não perder-se em devaneios na busca por sua supressão desconectada de uma mudança no sistema econômico vigente. Mas isso não isenta a necessidade de tratar a questão social com o rigor científico necessário para avançar no entendimento sobre a mesma. É de suma relevância remontar outro aspecto latente, qual seja, a possibilidade de resistência, lembrando que a “sociedade produz, em seu movimento humano e contraditório, o acirramento da luta de classes”. (FERNANDES, 2005, p. 3).

A contradição estabelecida pela questão social estabelece “de um lado a necessária leitura das opressões e da exclusão vivida pelos sujeitos; de outro, as criações, as alternativas construídas por este mesmo sujeito para o enfrentamento deste contexto de vida”. (FERNANDES, 2005, p. 4). É preciso identificar as expressões da questão social e suas modificações ao longo da história. Mas é necessário também, e quiçá mais importante

*projetar e forjar formas de resistência e de defesa da vida. Formas de resistência já presentes, por vezes de forma parcialmente ocultas, no cotidiano dos segmentos majoritários da população que dependem do trabalho para a sua sobrevivência. Assim, apreender a questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de reinvenção da vida construídas no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado.* (IAMAMOTO, 1998, p. 28).

Assim o significado da questão social não conforma em si somente as desigualdades decorrentes do capitalismo, mas também as formas de resistência e reinvenção da vida e das relações sociais. Nas palavras de lamamoto, a questão

social, “sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem”. (IAMAMOTO, 1998, p. 28). Conclui-se retomando o conceito inicial de questão social para demonstrar que é na contradição nela contida que está também sua potencialidade.

#### 1.4 ESTRUTURAÇÃO LÓGICA DA DISSERTAÇÃO

A presente introdução foi formulada no sentido de retomar alguns elementos do projeto de pesquisa que justificam a realização de um trabalho sobre as pesquisas avaliativas de enfoque misto enquanto bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial. Apresenta, no item 1.1 o tema, o problema, os objetivos – geral e específicos –, as questões norteadoras, e também a metodologia de pesquisa. Optou-se por fazer a descrição destes itens, sobretudo da metodologia, neste capítulo inicial, pois entende-se que não há necessidade de organizá-los em separado. Debruçar-se sobre estes é uma forma de qualificar o entendimento sobre o método dialético crítico e demonstrar que a metodologia tanto pode ser utilizada para o desenvolvimento de uma pesquisa acadêmica, como é o caso de uma dissertação, mas também dão base para a operacionalização de políticas sociais públicas, como é o caso da vigilância socioassistencial no âmbito do SUAS. Isso remete ao item 1.2, que apresenta algumas aproximações como o método dialético crítico no qual embasa-se este trabalho e que também perpassa pela delimitação do tema de pesquisa. O item 1.3 busca contextualizar o tema a partir da apresentação de aspectos da questão social e do referencial teórico neoliberal. Finalizando a introdução, este item versa sobre a estrutura lógica de organização do trabalho.

O capítulo 2 tem o objetivo de tratar da vigilância socioassistencial no âmbito do SUAS, buscando aproximar-se de conceitos e características dos processos que a envolve e quais os pressupostos e responsabilidades que devem ser observados para que sejam operacionalizados. Contudo, o tema demandou um estudo preliminar sobre a política de assistência social, enquanto direito social reconhecido, resgatando seus aspectos no Brasil a partir da CF de 1988 até os dias atuais.

É necessário apontar que, no decorrer do processo de coleta e organização dos dados realizados, compreendeu-se que é necessário dar uma maior ênfase do que se havia pretendido ao tema da vigilância socioassistencial. Isto porque, mesmo

sabendo que esta é uma função da assistência social relativamente nova, que vem agregando e qualificando seu entendimento de forma processual, conforme vem sendo implantada nos diferentes entes federativos, e que o mesmo acontece com os estudos científicos sobre o tema, observou-se que ainda não há uma apropriação de conceitos, de organização e operacionalização, como também não há consensos estabelecidos. Estas lacunas, por si só, já direcionam inevitavelmente os esforços que devem ser feitos neste sentido, para que então seja possível propor alternativas metodológicas para a sua operacionalização.

O capítulo 3 apresenta as bases da proposta de operacionalização da vigilância socioassistencial por meio das pesquisas avaliativas de enfoque misto. É composto por uma construção preliminar sobre pesquisas avaliativas e sobre pesquisas de enfoque misto, resultado de estudos anteriores, tais como do Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social, da fundamentação teórica do projeto de pesquisa e da produção de artigos científicos sobre o tema. A este conteúdo foram acrescentados os resultados provenientes da análise de conteúdo. O item que trata das pesquisas avaliativas tem um delineamento mais conceitual, que retoma alguns elementos históricos da implantação do monitoramento e avaliação no país. Caracteriza tipos e abordagens de pesquisas avaliativas que podem ser utilizados pelas políticas sociais públicas, em especial pela assistência social no âmbito da vigilância socioassistencial. O item sobre enfoques mistos também segue o mesmo desenho, apresentando características, semelhanças, diferenças e vantagens que o pesquisador tem quando opta por utilizá-lo. Por fim, apresenta-se algumas considerações sobre como devem ser estruturados os processos de elaboração de diagnósticos, monitoramento e avaliação, a partir do conteúdo apresentado.

Finalmente, as considerações finais, que retoma os objetivos do trabalho no intento de avaliar e refletir sobre os resultados alcançados, reiterando a importância da utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto na operacionalização da vigilância socioassistencial. Também se debruça sobre o processo de (re)construção do conhecimento, apontando alguns elementos que continuam sendo merecedores de aprofundamento para que contribuam com a qualificação das políticas sociais públicas, sobretudo com a de assistência social.

## **2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: desdobramentos e atualidade**

O tema desta dissertação vincula as pesquisas avaliativas de enfoque misto à vigilância socioassistencial, que é um dos objetivos atuais da política social pública de assistência social. Realizar essa conexão demanda, primeiramente, esclarecimentos sobre a própria assistência social enquanto política social pública, sobre as funções que deve desenvolver e sobre o modelo de gestão adotado para sua operacionalização.

### **2.1 DESDOBRAMENTOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA**

A exposição feita no item 1.3 deste trabalho traz a assertiva de que, no seio do modo de produção capitalista, a questão social se manifestou de diferentes formas ao longo da história, de acordo com o referencial teórico adotado para responder as crises cíclicas do modelo em vigência e também de acordo com as particularidades de cada país. O mesmo aconteceu com as tentativas de responder às demandas decorrentes das expressões da questão social. Consequentemente, o Estado<sup>14</sup>, que é acionado para que assuma a responsabilidade e encontre respostas às expressões da questão social, também está sujeito às mesmas particularidades.

Desta vez evoca-se a categoria da historicidade para sustentar que o Estado tem defendido e legitimado os interesses do modo de produção capitalista, garantindo as condições gerais de produção, reprimindo as ameaças à sua manutenção. Porta-se, à vista disso, como aliado da classe dominante, exercendo com disciplina a função de preservar os interesses da mesma. No movimento contraditório em que está inserido, o Estado serve “amplamente aos interesses da classe dominante, mas a sua própria universalização exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Assim, da mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender as suas reivindicações”. (PEREIRA, 2009, p. 123).

Portanto, cabe ao Estado atender as demandas da sociedade, com base nas

---

<sup>14</sup>Parte-se do entendimento de que o Estado “não é um fenômeno dado, aistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares”. (PEREIRA, 2002, p. 26).

suas modificações, na manifestação da realidade de seu tempo. O que se percebe é que o Estado faz concessões frente ao tensionamento da classe trabalhadora em busca de seus direitos. Porém estas concessões também podem ser questionadas, uma vez que se utiliza para isso de formas distintas de regulação social, aqui traduzidas como “os processos e meios pacíficos de controle e ajustamento social pelos quais o Estado leva os membros da sociedade a adotarem comportamentos, ideias, relações e práticas compatíveis com a lógica do sistema social do qual fazem parte”. (PEREIRA, 2002a, p. 26). As políticas sociais<sup>15</sup> configuram-se, entre outros, como um dos meios bastante eficazes de regulação social, o que leva a crer que não são “uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido da legitimação e controle dos trabalhadores”. (BEHRING, 1998, p. 169). Novamente quem sai ganhando é o capital.

Mas no movimento contraditório que rege a realidade social, ao mesmo tempo em que as políticas sociais públicas são uma forma de concessão do Estado, elas não deixam de ser uma conquista da população, que tenciona em busca de seus direitos. A partir destas considerações, interessa aqui delimitar o Brasil enquanto espaço geográfico a ser abordado, fazendo um recorte temporal à partir da CF de 1988, quando as políticas sociais conquistaram o respaldo de direito do cidadão e dever do Estado. Essa delimitação justifica-se pelo fato de ser “no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988”. (COUTO, 2008, p. 158). São resultado do período histórico de luta dos trabalhadores, dos movimentos sociais em busca da democracia e da legitimação de direitos. Isso confirma que estes são conquistados em períodos determinados, dependendo das determinações culturais, sociais, políticas e econômicas que se fazem presentes.

Porém, é de suma importância ressaltar que as reivindicações da sociedade brasileira por seus direitos, que culminaram na Constituição de 1988, se deram no âmago da adoção do referencial teórico neoliberal como resposta encontrada para enfrentar a crise mundial do capital iniciada no início dos anos 70. O que se percebe é que há um retrocesso já “de início” no campo das políticas sociais públicas, que tratam a questão social mais de forma moralizante do que como direito.

---

<sup>15</sup>As políticas sociais “se constituem como uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros”. (PEREIRA, 2011, p. 16).

E é neste cenário contraditório, de conquistas e retrocessos no campo social, que se configura o sistema de proteção social brasileiro, que engloba a seguridade social<sup>16</sup>, o asseguração<sup>17</sup> e as políticas sociais. O formato de proteção social no capitalismo tem relação direta com a forma como as expressões da questão social são reconhecidas e diante disso, como ocorre a intervenção do Estado.

A assistência social, política social pública integrante do sistema de seguridade social, não é uma novidade em termos mundiais e tão pouco no que se refere à sua existência no Brasil. No entanto, demarcou-se como período a ser abordado neste trabalho aquele que inaugura o SUAS como modelo de gestão da assistência social, ou seja, a PNAS, aprovada em 2004. Isso não impede que sejam retomados dados da CF de 1988, que reconhece legalmente a assistência social como direito dos cidadãos e dever do Estado.

Desde suas origens, a assistência social<sup>18</sup> no Brasil esteve relacionada ao clientelismo, ao apadrinhamento, à lógica do favor, do mando e da tutela, “que configurou um padrão arcaico de relações, enraizando na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas sociais”. (COUTO et al, 2010, p. 33). Entre outros motivos que levaram, por muitos anos, a assistência social não ser reconhecida como política social pública está o fato de que, esta era o recurso a ser acessado pela população que não via suas demandas atendidas pelas demais políticas sociais, tais como saúde, educação, habitação, trabalho.

Por este viés, o que prevalecia eram ações pontuais e fragmentadas, realizadas por instituições ou organizações da sociedade civil, sob o signo da caridade e compaixão ao próximo. Quando as ações partiam do Estado, quase em sua totalidade eram emergenciais e de atendimento às expressões da questão social mais latentes e extremas. Sua finalidade não consistia em modificar o *status quo* da sociedade, mas somente prover os mínimos sociais de subsistência àqueles

---

<sup>16</sup>A Seguridade social é considerada aqui enquanto um “sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos”. (PEREIRA, 2011, p. 16).

<sup>17</sup>O asseguração “identifica-se com as regulações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito”. (PEREIRA, 2011, p. 16).

<sup>18</sup>Para maiores aprofundamentos sobre a história da assistência social no Brasil ver, entre outros: Pereira (1996, 2008), Sposati (2003), Couto (2008).

que não tinham condições de fazê-lo por conta própria.

A associação da pobreza com a assistência social também fez (e ainda faz) com que seja vista como um recurso o qual ninguém quer ter acesso, pois em uma conotação negativa, acessá-lo significa um atestado de fracasso, de desqualificação, que cria identidades estigmatizadas. Há uma tentativa de “negação subjetiva da pobreza por parte dos pobres: na medida do possível, eles preferem não se reconhecer como tais”. (MARTINS, 2003, p. 18). Observa-se que o que deve haver não é uma identificação com a pobreza, mas sim um reconhecimento da sua condição e ao mesmo tempo do direito de acessar os serviços disponíveis, de participar de processos decisórios, de exercício da cidadania independente da classe social ou rendimentos.

Foi somente com a promulgação da CF de 1988 que a assistência social foi reconhecida como direito social e constituiu-se legalmente enquanto política social pública a partir da LOAS em 1993, elevada ao patamar da Seguridade Social.

O texto da CF<sup>19</sup> traz, o que se pode chamar de especificidades em torno da assistência social, indicando que será prestada de forma gratuita, independente de contribuição à Seguridade Social e delimitando o público-alvo a ser atendido. Além disso, especifica que os objetivos estão voltados para a proteção das famílias e dos indivíduos em diferentes ciclos de vida, para o amparo à crianças e adolescentes, para a promoção ao mercado de trabalho, para a habilitação e reabilitação de Pessoas com Deficiência (PCD) e para a garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC) às PCD e aos idosos que não tenham condições de sustento

---

<sup>19</sup>Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados”. (BRASIL, 1988).

próprio. Cabe aqui inferir que apesar do prever a garantia de mínimos sociais, a Constituição não determina quais são eles.

Por sua vez, a LOAS, aprovada como Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentou as definições, os objetivos, os princípios, as diretrizes, a organização, a gestão, os benefícios, serviços, programas e projetos e o financiamento da assistência social. Sua constituição como política de proteção social, agregou-lhe algumas características importantes, entre as quais elenca-se seu caráter universalizante e intersetorial, não contributivo, com garantia de acesso para quem dela necessitar, a ser implementada pelo Estado em parceria com organizações da sociedade civil, com possibilidade de controle social nas diferentes instâncias governamentais.

Contudo, é de suma importância assinalar que seu reconhecimento como direito não faz com quem seja materializado como tal e muito menos é suficiente para que se apague o estigma que acompanhou a assistência social ao longo dos anos. Como já mencionado, a CF 1988 foi aprovada em meio à adoção do referencial teórico neoliberal e as consequências disso para a assistência social foram visíveis nos governos<sup>20</sup> que seguiram a constituição do Estado democrático no Brasil.

Não cabe aqui pormenorizar detalhes de cada um desses governos, mas fazendo uma retrospectiva é preciso apontar que, após um período reticente no avanço da implantação da política de assistência social no Brasil, a década de 2000 inaugura uma nova matriz, que apresentou relevantes avanços com a aprovação de leis e normas que regulamentam a PNAS (2004), gestado pelo SUAS. A implantação deste modelo de gestão tem liberado,

em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir de profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área. (COUTO et al, 2010, p. 38).

A pressão e a organização da sociedade podem ser apontadas como fatores positivos neste processo, onde algumas conquistas foram possíveis. O

---

<sup>20</sup>Os governos que seguiram a constituição do Estado democrático no Brasil a partir da instituição de eleições diretas após a CF (1988) tiveram como presidentes: Fernando Collor de Mello (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994); Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002); Luis Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010) e; Dilma Rousseff (2011 até o momento atual).

entendimento de que a assistência social não deveria ocupar-se exclusivamente com os subsídios dos mínimos sociais à subsistência, mas sim da “efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso”. (PEREIRA, 2002b, p. 224), foi essencial para avançar na concretização dessa política social pública.

A LOAS só foi aprovada em razão “do movimento de parcela da sociedade civil, de organismos de classe e da ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União pelo descuido com a área”. (COUTO, 2008, p. 147-148). A participação e o controle social exerceram papel decisivo para que a assistência social fosse agregando conceitos, definições e outros tanto elementos que buscam clarear a especificidade desta política social pública. Os textos da CF (1988), da LOAS (1993), bem como da PNAS (2004), são fruto da discussão coletiva da sociedade civil e do Estado. E, mesmo com severas dificuldades de encaminhamento, as deliberações das conferências, fizeram com que se instituíssem os direitos socioassistenciais e se imprimisse a direção a ser dada à assistência social.

Isso comprova que quando rompe-se com a lógica conservadora, é possível vislumbrar a assistência social enquanto “fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com fenômenos e processos”. (PEREIRA, 2002b, p. 217). Isso nos leva aos desdobramentos deste capítulo, que pretende tratar das particularidades que caracterizam a política social pública de assistência social em seu momento mais atual.

Retomando o que foi exposto até o momento, é correto afirmar que as políticas sociais públicas têm

se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora [...] também utilizá-la a seu favor. (PEREIRA, 2009, p. 16).

Novamente é preciso afirmar a centralidade do trabalho na “conformação da questão social e dos direitos sociais consubstanciados em políticas sociais universais, em contraposição às alternativas focalizadas e fragmentadas de combate

à pobreza e à miséria, que trata as maiorias como residuais”. (IAMAMOTO, s/d, p. 8). Isso demonstra que as políticas sociais públicas enquanto resposta do Estado à questão social não é suficiente para suprimi-la, uma vez que sua existência está intimamente ligada ao modo de produção capitalista.

Outro ganho relevante para as políticas sociais públicas pode ser apontado na qualificação nos processos de gestão, que incorporou elementos como o planejamento com base em recursos orçamentários, centralização no Estado para a definição de diretrizes em todo o território nacional, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados à população.

Conclui-se afirmando que é inconteste a relevância das políticas sociais públicas como meio de resistência e de luta pelo acesso e garantia de direitos. Entre estes, destaca-se o direito à assistência social, cuja materialização vem se dando por meio SUAS, que será abordado no próximo item.

## 2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reflexos da atualidade

A proposta do presente item é tratar dos elementos que circunscrevem o SUAS como o modelo de gestão da política social pública de assistência social. Entre estes priorizou-se os que a melhor caracterizam, tais como usuários, objetivos, princípios e diretrizes, forma de organização e composição. Contudo, por entender que os elementos que circunscrevem esta política são controversos e devem ser motivo contínuo de estudos, optou-se por apresentá-los de forma genérica, a partir do inscrito no aparato-legal e algumas fontes bibliográficas específicas sobre o tema, enfatizando os elementos que servirão de base para adentrar ao tema da vigilância socioassistencial.

A aprovação da PNAS, publicada pela Resolução CNAS 145/2004, foi essencial para demarcar os principais elementos que compõe esta política pública, sobretudo no que se refere aos seus princípios, diretrizes, objetivos, público usuário, tipos e níveis de proteção, provisão orçamentária, atribuições das esferas governamentais, entre outros. Importa expor que, mesmo não sendo exclusividade da assistência social, estabelecer estas especificidades é essencial para

**dar sustentação e legitimidade às políticas sociais públicas e por isso, a importância de sua clareza intencional e diretiva.** Assim, a definição do campo de atuação, através das demarcações específicas no aparato-legal e

ancorada articuladamente aos determinantes históricos, definições conceituais e responsabilidade estatal, torna mais clara a intencionalidade das ações a serem desenvolvidas em dada política. Logo também, **direcionam os procedimentos básicos à sua operacionalização: como o planejamento, a intervenção e as avaliações das atuações a serem efetuadas no campo das políticas.** (ANUNCIAÇÃO, 2011, p. 41, grifos nossos).

Uma demarcação importante diz respeito aos usuários, uma vez que esta política se propõem a ofertar o direito de atendimento à quem dela necessitar. Assim, são usuários da assistência social os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco. A PNAS (2004) cita algumas dessas situações:

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. (PNAS, 2004, p. 34).

Contudo, entende-se que delimitar deva ser mais do que citar exemplos. É imprescindível estabelecer conceitos básicos sobre vulnerabilidade e risco, no sentido de contribuir para que ocorra uma apropriação de fato dos conceitos e não o uso indiscriminado dos mesmos. Assim será possível vislumbrar situações que, mesmo não tendo sido mencionadas no aparato-legal, devam ser atendidas pela assistência social. Isso impede que se reduza à política a uma gama de situações pré-estabelecidas, que podem ter sido incorporadas à política sem maiores discussões e problematizações.

Tanto é verdade que os termos vulnerabilidade e risco são mencionados no conjunto do aparato-legal analisado, mas somente estão acompanhados de definição na NOB/SUAS (2010), que constitui-se como uma versão para consulta pública e não está em vigor e nas Orientações técnicas da vigilância socioassistencial (BRASIL, s/d), que é uma versão preliminar, ainda em discussão dentro do MDS. Apesar de permearem o aparato-legal como um todo, os conceitos são apresentados de forma vinculada à vigilância socioassistencial, e portanto, serão abordados no item específico sobre o assunto.

Em relação aos usuários da assistência social, devem ser garantidas uma série de seguranças, estabelecidas na PNAS (2004): segurança de sobrevivência, acolhida e convívio ou vivência familiar como pressupostos da proteção social<sup>21</sup> inserida na Seguridade Social.

A segurança de sobrevivência engloba renda, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio. A renda, garantida por meio da concessão de benefícios de transferência de recursos financeiros, está voltada para a manutenção da subsistência “para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho”. (NOB/SUAS, 2012, art. 4, inciso 2). O desenvolvimento de autonomia está intrinsecamente ligado ao protagonismo e a participação social nos processos decisórios, tanto no que se refere aos rumos da política de assistência social como, e principalmente, no que tangencia a própria relação com a família e a sociedade, tendo respeitadas as suas condições e modo de vida, em busca de maior liberdade e independência. E, o apoio e auxílio, dirige-se àqueles que encontram-se em situação de vulnerabilidade e risco por situações eventuais e transitórias, seja por fragilidade de vínculos familiares ou por calamidades e emergências.

A segurança de acolhida<sup>22</sup> destina-se àqueles indivíduos ou famílias que por motivos como abandono, maus-tratos, rompimento de vínculos familiares ou exposição à situações de risco, entre outros, veem-se necessitados de serviços que lhe ofertem proteção social. Nos casos de acolhimento institucional “opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade”. (PNAS, 2004, p. 31). No entanto, a segurança de acolhida deve ser garantida não apenas na proteção social de média e alta complexidade, mas sim em toda a rede de serviços socioassistenciais, levando em conta as “demandas, interesses, necessidades e possibilidades”. (RESOLUÇÃO CNAS 109/2009, p. 8), presentes na vida dos

---

<sup>21</sup> Parte-se do entendimento de que a Proteção Social se apresenta como formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. (DI GIOVANNI apud PNAS, 2004, p. 31).

<sup>22</sup> Para um aprofundamento sobre este tema consultar OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO (2013).

usuários.

A segurança de convívio ou vivência familiar revela a importância das relações sociais e familiares que se estabelecem entre os sujeitos como lugar de formação de identidade e de pertencimento, indicando a importância da “construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários)”. (NOB/SUAS, 2005, p. 91).

É na PNAS (2004) que as seguranças aparecem descritas pela primeira vez em um documento legal, mas conforme são publicadas as Normas Operacionais Básicas de 2005 e 2012, verifica-se que além corroborar com o entendimento anterior, há um aprofundamento sobre a sua concepção. Por exemplo, desmembram-se a segurança de sobrevivência, especificando as condicionalidades, a periodicidade e o público-alvo a que se destina em cada caso. Cumprindo com a função de uma norma, observa-se que as NOBs determinam e especificam de que forma as seguranças serão ofertadas à população. A forma de organização e oferta será mais bem descrita adiante, quando abordados os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que compõe o SUAS.

Com base neste entendimento é que foi criado o SUAS, um modelo de gestão adotado para operacionalizar a política de assistência social, a partir das deliberações da IV Conferência nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. Foi a publicação da NOB/SUAS de 2005 que deu base para sua implantação em todo o território nacional e posteriormente, por meio da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, o mesmo foi incorporado à LOAS.

De acordo com a LOAS (1993, art. 2<sup>23</sup>, redação dada pela Lei 12.435/11) a assistência social congrega entre seus objetivos a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Antes de abordá-los, é relevante inferir que,

---

<sup>23</sup>“Art. 2º A assistência social tem por objetivos: I - a **proteção social**, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a **vigilância socioassistencial**, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a **defesa de direitos**, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”. (LOAS, 1993, art. 2, grifo nosso).

diferente do texto da LOAS (1993), a PNAS (2004) e as NOB/SUAS (2005; 2012) descrevem a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos como funções da assistência social e não como objetivos. Em consulta ao dicionário encontrou-se como significado da palavra objetivo a seguinte definição: “o que se quer alcançar” (HOUAISS, 2004, p. 526), enquanto função é entendida como “obrigação a cumprir, papel a desempenhar” (HOUAISS, 2004, p. 357). Estas palavras nem sequer aparecem como sinônimos uma da outra.

Pode ser apenas uma questão de escolha de termos, porém entende-se que mesmo esta escolha merece atenção na tentativa de evitar confusões desnecessárias, por exemplo, como ocorre entre as palavras: assistência social, assistencialismo, Serviço Social, serviços sociais e assistente social. Opta-se, neste trabalho, pela utilização do termo função, com base no entendimento de que ao cumprir as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, alcança-se o objetivo maior que de garantir as seguranças citadas anteriormente, materializando o direito à assistência social.

Embasa-se em uma série de princípios e diretrizes estruturantes, cuja definição não deve ser compreendida como mera formalidade burocrática, como um jogo de palavras que enfeitam o texto de uma lei. É preciso que deem conta de explicitar a concepção de política, ou neste caso, de modelo de gestão que se pretende implementar, expressando o modo como se pretende provocar mudanças concretas na realidade das famílias e indivíduos usuários da política. Consiste, em seu âmago, uma relação democrática, que tenta congrega a vontade política da sociedade civil e do Estado neste processo, na tentativa de superar concepções antigas e conservadoras. Regem a política tanto em seu contexto macro, em nível federal, mas também, e mais importante, norteia as ações nos municípios, nos micro-territórios, que antes ficavam à mercê do investimento e de vontades políticas particulares.

Percebe-se que de nada adiantaria desenvolver ações, sejam de qualidade e em quantidade suficiente, se não se estiverem balizadas em princípios e diretrizes, pois são estes que irão dar a direção, mostrar de que forma devem ser desenvolvidas, que preceitos devem ser respeitados por todos que tratam da política de assistência social, independente das contradições, concepções e interesses individuais que se estabelecem em distintos momentos históricos.

São princípios do SUAS: universalidade, gratuidade, integralidade da

proteção social, intersetorialidade e equidade (NOB/SUAS, 2012). No que se refere às diretrizes o SUAS estabelece como tais: primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo, financiamento partilhado entre a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios, matricialidade sociofamiliar, territorialização, fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, controle social e participação popular (NOB/SUAS, 2012).

O amparo em princípios e diretrizes é inovador de certa forma, ao traduzir uma ideia de contraponto com a cultura e os paradigmas conservadores historicamente construídos em torno da assistência social. Foram construídos por meio do debate, do estudo e do posicionamento crítico que se deu entre o Estado e a sociedade civil e fazem com que fique claro que são muitos os desafios a serem superados até a efetiva materialização dos princípios do SUAS. Defende-se que, mesmo sendo pertinentes críticas em relação a sua concretização, os princípios e diretrizes do SUAS são essenciais na operacionalização das funções da assistência social, onde a vigilância socioassistencial exerce um papel fundamental na sua concretização e, ao mesmo tempo, é consequência da adoção dos mesmos.

Isto posto, passa-se a abordar, alguns elementos que caracterizam as funções de proteção social e de defesa de direitos, cabendo um item específico para a vigilância socioassistencial, dada a sua importância para este trabalho.

A proteção social deve ocupar-se da prevenção e redução das situações de vulnerabilidade e risco, além do atendimento de necessidades decorrentes da presença de tais situações, no sentido de garantir as seguranças afetadas à assistência social, anteriormente abordadas. Foi desmembrada em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – de média e alta complexidade. A Proteção Social Básica

tem como objetivos **prevenir situações de risco** por meio do **desenvolvimento de potencialidades e aquisições**, e o **fortalecimento de vínculos familiares e comunitários**. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras). (PNAS, 2004, p. 33, grifos nossos).

A Proteção Social Especial deve, dentre suas obrigações,

**desencadear estratégias de atenção sociofamiliar** de visem a **reestruturação do grupo familiar** e a **elaboração de novas referências morais e afetivas**, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista da autonomia [...].

[É] destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004, p. 37, grifos nossos).

Essa hierarquização que define a proteção social “não deve expressar uma cisão programática ou um mero rearranjo organizativo. Ao contrário, poderá ser convertida em estratégia fundamental na articulação com as medidas de proteção localizadas em outras políticas sociais”. (BATTINI, 2007, p. 68). Permite que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam organizados para atender as diferentes necessidades dos usuários, levando em conta as situações de vulnerabilidade e risco a que estão expostos.

A defesa de direitos<sup>24</sup> perpassa a responsabilidade de garantir “o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais”. (LOAS, 1993, art. 3, parágrafo III, redação dada pela Lei 12.435/11). O pleno acesso significa inclusive o acesso ao conhecimento desses direitos com a organização de

ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros [...], bem como a elaboração de normas que disponham sobre o funcionamento dos serviços de proteção social e o acesso a seus benefícios, sob a garantia de concretização dos direitos socioassistenciais. (BATTINI, 2007, p. 129).

A defesa de direitos carrega a possibilidade de construção da cidadania a partir da participação efetiva dos usuários da política, podendo estes manifestar-se livremente, sem receio de ter prejudicado o próprio acesso à rede de serviços socioassistenciais. É um caminho para a superação de comportamentos que reforçam a subalternidade, a discriminação e a violação de direitos, que ocorrem no sentido inverso aos princípios do SUAS.

Há uma consideração a ser feita em relação à defesa de direitos, que vem

<sup>24</sup>Com base na atualização da LOAS (1993), utiliza-se a expressão ‘defesa de direitos’. Contudo é necessário apontar que em outros documentos, tais como a PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005), esta função é denominada também de ‘defesa social e institucional’.

sendo compreendida enquanto função<sup>25</sup> do SUAS e não como princípio. Pensa-se que deveria ser exatamente o contrário, uma vez que a premissa de garantir o direito à assistência social deve permear a política como um todo, inclusive o que fere as demais funções de proteção e vigilância socioassistencial. Contudo, mesmo concordando com esta consideração, retoma-se o pensamento, já exposto anteriormente, de que o reconhecimento de um direito não faz com quem seja materializado como tal. Isso para defender que o caráter contraditório e processual que acompanha a assistência social, faz com que, neste momento histórico, a eleição da defesa de direitos enquanto função da assistência social é uma forma de mediar e concretizar sua materialização no acesso à rede socioassistencial<sup>26</sup>.

Sobre essa rede, o SUAS prevê a

articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob o critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil". (COUTO et al, 2010, p. 38).

A rede socioassistencial é coordenada pelo órgão gestor da política nos devidos entes federados, sob as diretrizes da territorialização e descentralização político-administrativa. Compõem esta rede os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os CREAS, e outros órgãos e unidades públicas estatais. Além destes, é formada por entidades e as organizações de assistência social de natureza privada, constituídas sob a forma de associações ou fundações, sem fins lucrativos, cuja vinculação com o SUAS depende de "convênios, contratos, acordos ou ajustes". (LOAS, 1993, art. 6B, parágrafo 3, redação dada pela Lei 12.435/11).

Tanto os órgãos e unidades públicas como as entidades e organizações de assistência social devem ocupar-se com a prestação de serviços, programas, projetos, benefícios e ações de atendimento<sup>27</sup>, de assessoramento<sup>28</sup> e de defesa e

---

<sup>25</sup>Para um aprofundamento sobre este tema consultar OLIVEIRA; CARRARO; ANUNCIAÇÃO (2013).

<sup>26</sup>Rede socioassistencial é aqui definida com o "conjunto de ações unificadas e direcionadas para a construção e concretização dos direitos. Portanto, mesmo as iniciativas realizadas por organizações não governamentais são públicas e determinadas pelos parâmetros e definições do SUAS". (BATTINI, 2007, p. 157).

<sup>27</sup>São de atendimento as entidades que "de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal". (LOAS, 1993, art. 3, § 1º).

garantia de direitos<sup>29</sup>. Com isso se dá a operacionalização das funções de proteção social e de defesa e garantia de direitos estabelecidas pela LOAS (1993), fomentando informações para o desenvolvimento da função de vigilância socioassistencial.

Os serviços são considerados aquelas “atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos [na LOAS]”. (LOAS, 1993, art. 23, redação dada pela Lei 12.435/11). Sua padronização em território nacional se deu pela publicação da Resolução CNAS 109/2009, que dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, divididos a partir dos níveis de proteção social. Este documento indica como requisitos básicos a descrição dos seguintes itens: nomenclatura, conteúdo da oferta, relação e detalhamento dos usuários e das situações de vulnerabilidade e risco, propósitos e resultados que dele se esperam, ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos necessários, trabalho social essencial, condições e formas de acesso, equipamento recomendado para a realização, horários e dias de funcionamento, referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço, além de resultados e impactos esperados e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial. (RESOLUÇÃO CNAS 109/2009).

De acordo com a Tipificação, são serviços socioassistenciais de proteção básica: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Serviço de Proteção Social Básica em Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. No que se refere à proteção social especial de média complexidade, são considerados os seguintes

---

<sup>28</sup>São de assessoramento as entidades que “de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social”. (LOAS, 1993, art. 3, § 2º). Podem atuar na assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na PNAS; Sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas, estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda e produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos/ãs sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social (Resolução CNAS 27/2011).

<sup>29</sup>São de defesa e garantia de direitos aquelas que “de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social”. (LOAS, 1993, art. 3, § 3º).

serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço especializado em abordagem social, Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias e Serviço especializado para pessoas em situação de rua. E na proteção social especial de alta complexidade consideram-se: Serviço de acolhimento institucional, Serviço de acolhimento em república, Serviço de acolhimento em família acolhedora e Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências. (RESOLUÇÃO CNAS 109/2009).

Os programas são aqueles que “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”. (LOAS, 1993, art. 24, redação dada pela Lei 12.435/11). São exemplos de programas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS-TRABALHO).

A LOAS considera como projetos aquele de “enfrentamento da pobreza [que] compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”. (LOAS, 1993, art. 25, redação dada pela Lei 12.435/11). Exemplifica-se: projetos de Geração de Trabalho e Renda, Projeto de Inclusão Produtiva, entre outros.

Os benefícios podem ter caráter contínuo ou eventual, comumente atrelados ao repasse de recursos materiais ou financeiros e ao atendimento de condicionalidades. A LOAS prevê a concessão do BPC e de benefícios eventuais a serem regulamentados em lei pelos municípios e estados. Este benefício “refere à garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”. (LOAS, 1993, art. 20). E, benefícios eventuais são “as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de

calamidade pública”. (LOAS, 1993, art. 22).

Além destes, cita-se o que se tem denominado de ações e atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, caracterizadas na Resolução CNAS 27/2011. Os objetivos giram em torno da “aquisição de conhecimentos, habilidades e desenvolvimento de potencialidades que contribuam para o alcance da autonomia pessoal e social dos usuários da assistência social e facilitem a sua convivência familiar e comunitária”. (RESOLUÇÃO CNAS 27/2011).

Para visualizar a magnitude que o SUAS representa, apresenta-se abaixo a Tabela 1 que apresenta uma evolução na habilitação de municípios ao SUAS, no período compreendido entre 2005 e 2011.

**Tabela 1:** Evolução na habilitação de municípios ao SUAS

TIPO DE HABILITAÇÃO	PERÍODO						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gestão Inicial	1.625	1.286	1.262	1.170	940	372	180
Gestão Básica	3.206	3.690	3.813	3.921	4.182	4.771	4.970
Gestão Plena	312	356	364	374	385	389	394
<b>Total</b>	<b>5.143</b>	<b>5.332</b>	<b>5.439</b>	<b>5.465</b>	<b>5.507</b>	<b>5.532</b>	<b>5.544</b>

Fonte: DGSUAS/SNAS – dezembro/2011

Fonte: Relatório de Gestão da SNAS, Brasil, 2012.

Segundo o Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), “em dezembro/2011, 99,7% dos municípios brasileiros (5.544) já se encontravam habilitados em algum nível de gestão do SUAS, sendo 180 (3,2%) em gestão inicial, 4.970 (89,3%) em gestão básica e 394 (7,1%) em gestão plena”. (BRASIL, 2012, p. 38). Em dezembro de 2013, segundo informação divulgada no site do MDS, “99,8% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em um dos níveis de gestão do Suas”. (MDS, 2013).

Para finalizar, retoma-se a premissa de que a assistência social constitui-se como direito de cidadania e como tal prescinde da participação e controle social para deixar clara a intenção de tornar as bases democráticas cada vez mais reais, possibilitando que a população possa participar da efetivação da política de assistência social, desde a eleição das demandas até a avaliação das ações desenvolvidas.

Para além da fiscalização e deliberação, os conselhos, conferências, fóruns

e audiências públicas representam sua potencialidade como

espaços privilegiados de construção da política retoma força na perspectiva do Sistema que reitera aquilo que já é determinação legal a partir da LOAS. Este talvez se apresente como o maior desafio nesse campo tão atravessado por falta de protagonismo de seus usuários. (MENDES; PRATES; AGUINSKY, 2009, p. 41-42).

Conclui-se este item sem a pretensão de abranger a totalidade dos elementos que constituem o SUAS e muito menos esgotar os debates à respeito dos mesmos, mas sim apresentá-los em linhas gerais para subsidiar o item a seguir, que trata sobre a vigilância socioassistencial.

### 2.3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: desvendando significados e processos

Os apontamentos feitos neste item são resultado da análise de conteúdo realizada a partir da pesquisa bibliográfica e da análise documental previstas no projeto de pesquisa. Priorizaram-se os documentos legais sobre o tema e os documentos produzidos pelo MDS, mais especificamente pelo Setor de Vigilância Social e pela SAGI. Isso se deve a dois fatos: o primeiro refere à intenção de analisar exatamente os documentos que regem a política de assistência social em âmbito federal e que norteiam a implantação de setores de vigilância socioassistencial nos estados e municípios. O segundo fato refere-se à produção teórica ainda escassa, o que se atribui, em parte, à recente origem do tema. Foram analisadas ainda as demais fontes de pesquisa apontadas no item 1.1 deste trabalho, que também contribuíram para a construção deste item.

Apesar da PNAS ter sido aprovada em 2004 e a primeira NOB/SUAS em 2005, ainda em 2007, a implantação da vigilância socioassistencial era elencada com um desafio para o SUAS (BRASIL, 2007). Isso indica um movimento processual, onde primeiro priorizou-se a implantação da proteção social, a padronização de serviços, a regulamentação de normas, para que então fosse possível dar o segundo passo, que é afiançar a vigilância.

É uma decisão política, uma vez que seria inviável realizar diagnósticos territoriais, planejar (concretamente) ações a serem desenvolvidas, monitorar e avaliar a política, sem que primeiro houvesse uma normalização de informações, que se tivesse um mínimo de consenso, de fontes que gerem o mesmo tipo de

informação para que possam ser comparadas. Isso explica também porque a vigilância não foi prioridade nos textos normativos anteriores à NOB/SUAS (2012). Agora, com a proteção social já implantada no território nacional, pode-se focar na implementação da vigilância socioassistencial.

### **2.3.1 Definindo conceitos e responsabilidades**

Inicialmente compreende-se que é importante recuperar o significado das palavras separadamente, para então tratar da palavra composta “vigilância socioassistencial”. Não pretende-se fazer aqui quaisquer análises de ordem semântica ou linguística da palavra “vigilância”, mas somente apontar algumas considerações à respeito. Esta tem vários significados, alguns inclusive com sentido pejorativo, sobretudo quando associado ao ato de vigiar, de espreitar, que remete à invasão de privacidade, à fiscalização e até mesmo à punição. É uma palavra comumente vinculada à área da segurança (pública e privada) e também à área da saúde, na vigilância sanitária.

Acredita-se que a vigilância na área da assistência social é uma função do Estado de manter-se alerta em relação às situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelas famílias e indivíduos. Esse estado de alerta, de zelo constante, faz com que o direito à assistência social possa ser acessado, por adesão ou busca ativa. Esse alerta se estende também à rede que oferta serviços socioassistenciais à população, no sentido de verificar se estão aptos para atender a população demandatária.

Também observou que não há uma padronização em relação ao uso do termo que acompanha a vigilância, sendo por vezes “social” e outras “socioassistencial”. Opta-se, neste trabalho, pela utilização de “vigilância socioassistencial”, uma vez que a palavra socioassistencial determina que refere-se à assistência social e não à outro aspecto do que compõe o social em sua vastidão. Isso sem deixar de considerar a intersectorialidade necessária com as demais políticas sociais públicas para o encaminhamento de situações que não dizem respeito diretamente à assistência social.

Retomando a análise feita no item 2.2 sobre a caracterização das funções do SUAS, faz-se uma tentativa de identificar particularmente o que significa a vigilância socioassistencial. Em análise realizada a partir do aparato-legal sobre a

assistência social, foram localizadas as ocorrências apresentadas no quadro a seguir:

**Quadro 1:** significados atribuídos à vigilância socioassistencial no aparato-legal

<b>Significados atribuídos</b>	<b>Ocorrência no aparato-legal</b>
Área	NOB/SUAS (2010), NOB/SUAS (2012)
Campo	PNAS (2004)
Função	PNAS (2004), NOB/SUAS (2005), NOB/SUAS (2010), NOB/SUAS (2012)
Instrumento	LOAS (1993)
Objetivo	LOAS (1993)
Sistema	NOB/SUAS (2005)

*Fonte:* LOAS (1993); PNAS (2004); NOB/SUAS (2005); NOB/SUAS (2012).  
Elaboração da autora (2013).

A vigilância socioassistencial é um tema relativamente novo no âmbito da política social pública de assistência social no Brasil e, em razão de não haver ainda uma maturidade na discussão envolvendo conceitos, diretrizes, objetivos, metodologia, ferramentas e instrumentais elementares para sua operacionalização, faz com que esta se apresente de diferentes formas nos documentos legais que tratam sobre o tema. Na LOAS (1993) é descrita como objetivo da assistência (art. 2), e logo em seguida é descrita como “é um dos instrumentos das proteções da assistência social”. (1993, art. 6, parágrafo único). Na PNAS (2004) é descrita enquanto função, significado retomado na NOB/SUAS (2005) como a NOB/SUAS (2012).

O entendimento é de que a vigilância socioassistencial, como já referido anteriormente, é sim uma função da assistência social, que têm objetivos a cumprir, atividades a desempenhar. As três funções da assistência social têm uma forte relação entre si, em que pese afirmar que a vigilância socioassistencial é uma função meio, que provêm informações necessárias para o desenvolvimento da proteção social e da defesa de direitos. Em decorrência disso, a vigilância socioassistencial não é, e nem pode ser, independente dentro da organização da assistência social. É imprescindível que se relacione com as demais funções, pois é ela que irá fornecer, por meio de diagnósticos socioterritoriais, as informações necessárias ao planejamento das ações de proteção social e, conseqüentemente, a defesa de direitos, bem como realizar o monitoramento e a avaliação destas ações indicando se devem ser reformuladas, ou mesmo demonstrar que não há necessidade de dar continuidade às mesmas.

A vigilância socioassistencial também ocupa um lugar, um espaço no organograma dos órgãos gestores, podendo sim constituir-se enquanto área, que depende de recursos financeiros para compra de materiais e equipamentos, para a contratação e capacitação de equipes técnicas, que deverá estabelecer fluxos de referência e contra-referência com os serviços de proteção social, com outras políticas sociais públicas e com áreas pares em outras esferas administrativas. Ficará exclusivamente a cargo desta área realizar uma série de processos e procedimentos e a ausência desta compromete a materialização do SUAS nos municípios e estados.

Por isso é importante que os órgãos gestores da política de assistência social, nas diferentes esferas governamentais, se organizem para cumprir com suas devidas responsabilidades. A seguir são citadas as responsabilidades comuns aos três entes federados:

- ✓ Elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais que devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados e devem conter as informações espaciais referentes:
  - a) às vulnerabilidades e aos riscos dos territórios e da consequente demanda por serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial e de benefícios;
  - b) ao tipo, ao volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população.
- ✓ Contribuir com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial na elaboração de diagnósticos, planos e outros;
- ✓ Utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território;
- ✓ Utilizar a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executadas pelas equipes dos CRAS e CREAS;
- ✓ Implementar o sistema de notificação compulsória contemplando o registro e a notificação ao Sistema de Garantia de Direitos sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil, além de outras que venham a ser pactuadas e deliberadas;
- ✓ Utilizar os dados provenientes do Sistema de Notificação das Violações de Direitos para monitorar a incidência e o atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à assistência social;
- ✓ Orientar quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos;
- ✓ Coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo diálogo permanente com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que são diretamente responsáveis pela provisão dos dados necessários à alimentação dos sistemas específicos ao seu âmbito de atuação;
- ✓ Realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS;

- ✓ Responsabilizar-se pela gestão e alimentação de outros sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, quando estes não forem específicos de um programa, serviço ou benefício;
- ✓ Analisar periodicamente os dados dos sistemas de informação do SUAS, utilizando-os como base para a produção de estudos e indicadores;
- ✓ Coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;
- ✓ Estabelecer, com base nas normativas existentes e no diálogo com as demais áreas técnicas, padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meio de indicadores;
- ✓ Coordenar, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de monitoramento da rede socioassistencial, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados;
- ✓ Estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famílias e os indivíduos em um dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas. (NOB/SUAS, 2012, art. 91).

Observa-se que está presente nas três esferas a responsabilidade de “estruturar, implantar e implementar”. (NOB/SUAS, 2012, art. 12). Ou seja, a vigilância deverá ocorrer tanto nos micro-territórios como no macro-território. Isso exige uma responsabilidade compartilhada entre as esferas, onde cada um tem papéis distintos e complementares a desempenhar. O apoio técnico que deve ser dado pela União pode ser visualizado na construção e disponibilização de ferramentas como o Matriz de Informação Social (MI-SAGI), o DataSocial, o SUASVisor, entre tantos outros disponíveis no site da SAGI. O apoio financeiro se dá pelo repasse de recursos específicos para a implantação dos setores de vigilância socioassistencial nos estados e municípios.

Inegável a relevância da utilização de notificações de situações de violência, porém, ao mesmo tempo é preciso ter cuidado para não incorrer em duplicidade de dados e atravessamentos com as outras políticas, tais como a saúde, e com o SGD, que também possuem este tipo de instrumento. A utilização de ferramentas de coleta de dados deve servir para que a população seja atendida com mais qualidade e respeito, sem ter que repetir as mesmas informações, em situações já tão complexas e carregadas de sofrimento, à diferentes serviços. Incontestemente que as informações específicas de cada área devem ser coletadas, mas para isso deve-se pensar em ações conjuntas. Neste caso também a consulta a banco de informações já existentes podem facilitar o processo.

Indiscutivelmente, uma das mais importantes responsabilidades dos entes federados refere-se à orientação “quanto aos procedimentos de registro das

informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial”. (NOB/SUAS, 2012. Art. 91, inciso VII). Isso porque percebe-se que o registro e padronização de informações é uma dificuldade histórica na assistência social, seja pelo desconhecimento, pela falta de capacidade técnica, ou também pela intenção deliberada de mascarar a realidade com finalidade política ou particular.

Ao se debruçar sobre isso, poderia parecer ilógico que durante tantos anos uma política social pública tenha sido desenvolvida sem saber ao certo quem é o público-alvo, quantas famílias são atendidas, quantas precisam de atendimento, o que é preciso para atendê-las, quanto isso custará, enfim, uma série de questionamentos simples, comuns ao processo de planejamento, mas que durante muito tempo não foram feitos. Mas ao retomar os aspectos históricos e da cultura patrimonialista que acompanhou a assistência social desde a sua origem, compreende-se que é essa lacuna chega a ser coerente. Isso condiz com a posição subalterna que a assistência social ocupou em relação à outras políticas sociais públicas, apesar de não ser algo exclusivo da mesma.

É necessária uma mudança cultural, onde os trabalhadores do SUAS se apropriem dos instrumentos disponíveis, preenchendo-os com fidedignidade. A quantificação e descrição de informações sobre as famílias e os atendimentos realizados são de suma importância para que se possa: a) planejar as ações a serem desenvolvidas; b) saber quais os recursos necessários para dar conta da demanda; c) monitorar a quantidade de famílias que estão sendo atendidas, entre outros. Elenca-se as responsabilidades exclusivas da União, de acordo com o estabelecido na NOB/SUAS (2012):

- ✓ Apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos estados, DF e municípios;
- ✓ Organizar, normatizar e gerir nacionalmente, no âmbito da Política de Assistência Social, o sistema de notificações para eventos de violência e violação de direitos, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários à sua implementação e ao seu funcionamento;
- ✓ Planejar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;
- ✓ Propor parâmetros nacionais para os registros de informações no âmbito do SUAS;
- ✓ Propor indicadores nacionais para o monitoramento no âmbito do SUAS. (NOB/SUAS, 2012, art. 92).

Verifica-se que as responsabilidades específicas da União giram em torno de orientações aos estados e municípios na coleta e organização de informações, criar instrumentos e técnicas de uso comum, bem como estabelecer indicadores que expressem a realidade da assistência social no nível macro.

No que se refere aos estados, seguem as responsabilidades que deve cumprir, expressas na NOB/SUAS (2012):

- ✓ Desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado;
- ✓ Apoiar tecnicamente a estruturação da vigilância socioassistencial nos municípios do estado;
- ✓ Coordenar, em âmbito estadual, o processo de realização anual do censo suas, apoiando tecnicamente os municípios para o preenchimento dos questionários e zelando pela qualidade das informações coletadas. (NOB/SUAS, 2012, art. 92).

Os estados, que durante muito tempo exerceram papel secundário (por vezes nulo) na gestão e operacionalização da assistência social, passam a ter funções específicas, entre as quais destaca-se a responsabilidade de concretizar a regionalização dos serviços socioassistenciais, sobretudo os de Proteção Social Especial. A vigilância socioassistencial dos estados, deve então subsidiar este processo por meio do desenvolvimento de estudos, além de apoiar os municípios na realização do Censo SUAS.

Por fim, a NOB/SUAS (2012) indica as responsabilidades dos municípios:

- ✓ Elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS.
- ✓ Colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal.
- ✓ Fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços.
- ✓ Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias.
- ✓ Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços.

- ✓ Realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada.
- ✓ Coordenar, em âmbito municipal ou do Distrito Federal, o processo de preenchimento dos questionários do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas. (NOB/SUAS, 2012, art. 94).

Nota-se que apesar o avanço concreto em listar uma série de responsabilidades específicas a cargo do município, algumas delas ainda não ficam claras, sobretudo em relação à forma como devem ser feitas. Também repara-se que algumas dessas responsabilidades já vem sendo feitas pelos municípios, mas não vinculadas ao setor de vigilância socioassistencial. Portanto, é preciso identificá-las e reordená-las perante essa nova formatação, sem que se perca o que foi produzido anteriormente.

Dentro dos municípios fica diretamente à cargo do órgão gestor implementar o setor de vigilância socioassistencial. Mesmo correndo o risco de ser repetitivo, afirma-se que o fato de ser responsabilidade direta do órgão gestor da assistência social operacionalizar a vigilância socioassistencial, toda a rede prestadora de serviços socioassistenciais tem responsabilidades a cumprir. A principal delas está em fornecer informações atualizadas, que contemplem o máximo de informações sobre a realidade dos territórios.

É correto afirmar que a vigilância socioassistencial em âmbito federal já apresenta avanço em relação aos demais entes federados. A disponibilização de informações, de indicadores de diferentes tipos para a elaboração dos diagnósticos socioterritoriais são extremamente importantes. Também a padronização dos instrumentos de coleta de dados por meio do Censo SUAS, do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Prontuário SUAS, entre outros. Essa padronização é de suma importância, pois é ela que permite a elaboração de indicadores de diagnóstico, monitoramento e avaliação. Contudo, essas medidas não são suficientes. É preciso que os municípios avancem, olhem para seus próprios territórios, produzam seus próprios indicadores de maneira com que se identifiquem nas informações que produzem, que possam direcionar ações específicas para a realidade de seu município ou estado.

Não é difícil identificar que a base da vigilância socioassistencial, e do SUAS como um todo, está associado a um modelo de gestão gerencial. Mas devemos tomar o cuidado com os reducionismos, pois análises deste tipo, desassociadas de

outras que consigam visualizar possibilidades de participação, podem ser tendenciosas ou incompletas.

Em primeiro lugar acredita-se que não há nada de errado em adotar um modelo gerencial, que congregue processos de planejamento, gestão, execução, monitoramento e avaliação. Estes são necessários para que se tenha padrões mínimos de qualidade e que seja garantido o acesso da população aos serviços, independente do lugar onde ela se encontre. Afere-se que tratar uma política de tamanha complexidade somente por meio de processos racionais não é suficiente para dar conta às bases democráticas de participação, que configura um dos princípios do SUAS. Verifica-se, por exemplo, que há uma incoerência entre os prazos e períodos de realização das conferências, que ocorrem a cada 2 anos e entre a elaboração dos planos de assistência social, que ocorrem a cada 4 anos, em consonância com o PPA. Desconhece-se, até o momento, instrumentos que façam a junção das deliberações das conferências com os instrumentos legais de planejamento da política.

O aparato-legal não traz uma proposta metodológica fechada, a ser cumprida pelos municípios, estados e União indistintamente. Parece que isso vem de encontro com os princípios do SUAS de equidade e respeito à diversidade, pois fazê-lo seria negar todo o direcionamento que vem sendo dado nos textos legais. Mesmo assim, o MDS não deixa as entidades federativas no limbo, mas proporciona o acesso à diferentes ferramentas para a elaboração do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento da rede de cobertura dos serviços socioassistenciais.

Cabe aos estados e municípios elaborarem indicadores próprios para a vigilância socioassistencial. O ponto positivo está no fato de que cada município poderá identificar suas próprias particularidades, deslocar recursos e pensar estratégias para atender as demandas mais latentes da população, adequando os recursos, aderindo à programas federais específicos para cada demanda. O ponto negativo é que essa relativa autonomia dos estados e municípios pode incorrer na ausência de perspectiva metodológica. É preciso propor alternativas, mesmo que em linhas gerais, para que os municípios se apropriem e possam implementar os setores de vigilância socioassistencial.

Sabe-se que é tem se tornado prática comum a contratação de serviços de assessoria e consultoria que operacionalizem os processos de elaboração de diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação nos municípios e estados.

Isso em função dos procedimentos e conhecimentos específicos necessários para a elaboração dos mesmos. A questão não está em questionar a competência ou qualidade das assessorias, mas sim nas dificuldades que irão aparecer à médio e longo prazo. Estes processos são contínuos e devem levar em conta as particularidades de cada município, deve levar em conta as informações coletadas pelas equipes técnicas nos atendimentos, nos momentos de mobilização das comunidades, movimento sociais, entre outros. Todos esses elementos compõem o cotidiano do trabalho com as famílias, que por vezes fogem aos ‘olhos’ de assessores contratados, que não conhecem à fundo a realidade do local.

O essencial é capacitar gestores e trabalhadores do SUAS para que estes componham equipes nos setores de vigilância socioassistencial, que mesmo com a contratação de assessorias, estes tenham participação ativa em todo o processo, e que tenham condições de dar continuidade ao trabalho após o término da assessoria. Isso sem deixar de considerar a “importância do conteúdo político e social das escolhas e ações realizadas pelos gestores e profissionais”. (BRASIL, s/d, p. 22). Porém, não há dúvidas de que quaisquer metodologias que venham a ser adotadas pelos municípios, seja por meio da atuação direta ou por meio da contratação de assessorias, devem atender os pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa científica. Não há como construir diagnósticos sem eleger indicadores, não há como coletar dados sem instrumentos e técnicas, não há como analisar esses dados à não ser pela luz de uma perspectiva teórica. É isso que o capítulo 3 deste trabalho se propõe.

### **2.3.2 Conhecendo os objetivos da vigilância socioassistencial**

É de suma importância esclarecer ao que se destina a vigilância socioassistencial. Na LOAS (1993) sua finalidade está associada ao ato de “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos”. (LOAS, 1993, art. 2, redação dada pela Lei 12.435/11). Ou ainda como função que “identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”. (LOAS, 1993, art. 6).

A PNAS (2004) vai decodificando os processos inerentes à vigilância socioassistencial ao afirmar que “refere-se à produção, sistematização de

informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. [...] sobre os padrões de serviços de assistência social”. (PNAS, 2004, p. 39).

Em análise do aparato-legal percebe-se que o documento que mais avançou na caracterização e organização da vigilância socioassistencial foi a NOB/SUAS (2010), uma versão sistematizada para consulta pública que, no entanto, não está em vigor e cujo conteúdo foi retirado na versão mais atual da NOB/SUAS (2012). Observou-se que o conteúdo ali expresso deu base para a elaboração das Orientações Técnicas da Vigilância Social – versão preliminar (BRASIL, s/d). Nesta última houve uma complementação de informações e a manutenção dos conceitos da NOB/SUAS (2010).

O documento em vigor mais atualizado dispõe que a vigilância socioassistencial

deve ser realizada por intermédio da **produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas**, e trata:

I – das **situações de vulnerabilidade e risco** que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;  
II – do **tipo, volume e padrões de qualidade** dos **serviços** ofertados pela **rede socioassistencial**. (NOB/SUAS, 2012, art. 87, grifos nossos).

Desdobrando a citação acima observa-se que a primeira parte trata da gestão da informação, com a produção, sistematização, análise e disseminação de informação, ou seja, de conhecimento. Tal conhecimento é apontado na segunda parte da citação, girando em torno das situações de vulnerabilidade e risco, o que lhe dá uma conotação geral, que vai além da assistência social. Já o conhecimento acerca dos padrões e serviços caracteriza-se como algo particular dentro da política. Afere-se que a vigilância socioassistencial organiza-se a partir de dois eixos que compõe a realidade social: o primeiro trata de conhecer – nos aspectos quantitativos e qualitativos – as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias e indivíduos no território que os cerca, respeitando a diversidade e particularidade dos mesmos. O segundo consiste em conhecer – nos aspectos quantitativos e qualitativos – a rede socioassistencial disponível nestes territórios.

Antes de tratar especificamente sobre estes eixos, é preciso trazer à baila o conceito de território, que permeia toda a construção do SUAS, já que as suas diretrizes indicam que as ações devem ser descentralizadas com base no território,

onde o município passa a ter papel central na materialização da política. O aparato-legal da assistência social compreende o território para além das delimitações espaciais de determinado local, bairro, município, região ou estado. Apreende o território como uma realidade particular, um “espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes [e] a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico”. (BRASIL, s/d, p. 8). Mas também é preciso pensar este mesmo espaço inserido em uma realidade carregada de

determinantes socioeconômicos, ideopolíticos e culturais, que explicita parte das suas demandas relativas às necessidades sociais por meio de indicadores; redes socioassistenciais; e forças sociopolíticas, no sentido da organização e resistência de classe. Dessa forma, a dimensão da territorialidade compõe o movimento analítico que faz emergir, na produção e reprodução das relações sociais, processos geradores de desigualdades e suas expressões particularizadas, bem como a construção de respostas socioinstitucionais no campo dos direitos. (BATTINI, 2007, p. 67-68).

E essa construção de respostas supõe uma intervenção do Estado muito mais próxima dos cidadãos, pautada na

estruturação da oferta de serviços socioassistenciais compatíveis com as necessidades do território, e por outro lado, pelo estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios, de forma a desenvolver intervenções que possibilitem a promover na população a “coletivização” na reflexão sobre os problemas, assim como construção das estratégias igualmente coletivas para o enfrentamento ou superação dos mesmos. (BRASIL, s/d, p. 8).

Adotar a territorialização como diretriz do SUAS representa uma mudança de paradigma, que busca superar ações fragmentadas e pontuais para atuar de forma planejada e universalizante. É a partir desse conceito de território, que reconhece as diferentes relações que as pessoas e famílias estabelecem entre si e que estas são influenciadas pelos mais diferentes fatores de ordem social, econômica, política, entre outros é que se busca a caracterização dos eixos afetos a vigilância socioassistencial.

### *2.3.2.1 Vigilância de riscos e vulnerabilidades*

A NOB/SUAS (2010) e as Orientações técnicas da vigilância socioassistencial (BRASIL, s/d) trazer a mesma definição sobre os temas, sendo

vulnerabilidade definida como:

situações ou ainda em identidades que podem levar a exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no **processo de produção e reprodução de desigualdades sociais**, nos processos discriminatórios, segregacionais engendrados nas construções socio-históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros. (BRASIL, s/d, p. 7, grifo nosso).

No intento de estabelecer qual a especificidade de sua aplicação no âmbito da assistência social deve-se compreender os múltiplos fatores que assim como incidem sobre o território, o mesmo ocorre no caso da vulnerabilidade social. Assim seu conceito não deve restringir-se

percepção de pobreza, tida como posse de recursos financeiros, embora a insuficiência de renda seja, obviamente um importante fator de vulnerabilidade. É [...] uma conjugação de fatores, envolvendo, via de regra, características do território, fragilidades ou carências das famílias, grupos ou indivíduos e deficiências da oferta e do acesso a políticas públicas. A análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas (Bronzo, 2009). (BRASIL, s/d, p. 7).

Percebe-se que a vulnerabilidade está ligada a diversos fatores, o que demanda a ação de outras políticas sociais públicas, para além da assistência social. Contudo, esta tem que ter claro quais as situações de vulnerabilidade que demandam sua intervenção. Nesse sentido,

se faz necessário distinguir as informações (ou fatores de vulnerabilidade) que caracterizam o contexto mais amplo de vulnerabilidades das populações e territórios e aquelas informações (ou fatores de vulnerabilidade) que dialogam de forma mais direta com a ação específica da assistência social. (BRASIL, s/d p. 7).

Por sua vez o conceito de risco é utilizado na assistência social para definir um

conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos. Em relação a tais eventos é necessário desenvolver estudos que permitam algum tipo de mensuração e monitoramento da sua incidência ou da probabilidade de sua ocorrência. (BRASIL, s/d, p. 6).

No que tange à assistência social, caracterizam-se como situações de risco aquelas em que há a incidência ou a probabilidade de:

- situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso ou exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade;
- situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como: vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário de idosos, crianças ou pessoas com deficiência em instituições de acolhimento; qualquer outra privação do convívio comunitário vivenciada por pessoas dependentes (crianças, idosos, pessoas com deficiência), ainda que residindo com a própria família. (BRASIL, s/d, p. 6).

Entende-se que estes conceitos apresentados no aparato-legal devem ser ainda motivo de debate e melhor caracterização. E, mesmo não sendo o foco principal deste trabalho tratar sobre vulnerabilidade e risco em si, é necessário partir de conceitos que balizem a explicação da realidade social a partir da perspectiva metodológica adotada, que no caso é o método dialético crítico. Portanto, é deveras importante assinalar que a PNAS não contempla

a condição de classe que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da Assistência Social. Ou seja, é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea. (COUTO et al, 2010, p. 40-41).

Neste sentido, atina-se que os conceitos de vulnerabilidade e risco devem abarcar a concepção de que são desigualdades produzidas e reproduzidas pelo modo de produção capitalista. A vulnerabilidade está intrinsecamente ligada ao mundo do trabalho, atravessado pela exploração e expropriação dos sujeitos que vivem do trabalho. Não estão relacionadas à singularidade dos territórios, mas sim à questões políticas, econômicas, culturais e sociais na sua totalidade.

No que se refere ao risco é fundamental esclarecer que esta expressão não é utilizada para caracterizar a população usuária da assistência social como perigosa ou que os territórios onde vivem são considerados de risco em função da violência e insegurança. A partir dessa leitura “a ideia de risco se coaduna com

práticas sociais e institucionais de controle dos pobres, muitas vezes associadas ao discurso da proteção dos sujeitos em relação aos riscos que eles próprios representariam para si e para a sociedade”. (MENDES; PRATES; AGUINSKY, 2009, p. 69). Não se trata de uma probabilidade, mas sim do risco real e objetivo a que estão expostos aqueles “que se encontram fora do alcance da ‘rede de segurança’ propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social gerada por uma cadeia complexa de fatores”. (COUTO et al, 2010, p. 53).

Portanto,

não se trata de “equipar” os sujeitos, nem de descobrir suas “potencialidades” [...]. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende as necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz. (COUTO et al, 2010, p. 50).

É prudente apreender os usuários da assistência social para além da situação de vulnerabilidade e risco social a que está exposto, mas também como sujeitos de direitos, capazes de se rebelar, resistir e reinventar a própria vida. Este entendimento corrobora com o já sinalizado nos itens 1.1 e 1.2 deste trabalho, que trata da questão social relacionada à exploração do trabalho humano e também como possibilidade de resistência.

Também é preciso compreender que dentro de um mesmo território podem existir famílias em diferentes graus de vulnerabilidade e risco. Uma família que se encontra em situação de vulnerabilidade social em função da ausência de renda necessita de um tipo de encaminhamento. Porém, é inegável que há um acirramento desta condição quando, dentro deste mesmo território, outra família, além de estar vulnerável pela ausência de renda, apresenta uma situação de risco em decorrência de violência familiar. Não deve-se pensar que somente a situação mais grave deve ser atendida, mas sim que ambas devem ter acesso à rede prestadora de serviços, com encaminhamentos específicos para cada caso. Assim,

a identificação dessas famílias e a inclusão das mesmas nos serviços, programas, projetos ou benefícios do SUAS materializa grande parte dos objetivos da Vigilância Socioassistencial, tornando real a contribuição dessa área para a efetivação da proteção social e dos direitos socioassistenciais. (BRASIL, s/d, p. 5).

Este eixo da vigilância socioassistencial deve ocupar-se da identificação e monitoramento de situações de risco e vulnerabilidade a que estão expostas as famílias e indivíduos, considerando tanto os aspectos particulares das relações que se estabelecem nos diferentes territórios, quanto os aspectos de ordem econômica, política, social, entre outras, que situam estes sujeitos no modo de produção capitalista, produtor e reproduzidor de desigualdades.

### *2.3.2.2 Vigilância de padrões e serviços*

Este eixo deve abarcar informações acerca da rede socioassistencial, “de forma a contribuir com o aprimoramento da qualidade dos mesmos e com sua necessária adequação ao perfil de demandas do território”. (BRASIL, s/d, p. 12). A vigilância socioassistencial coleta os dados sobre o “tipo, volume, qualidade e distribuição espacial” (BRASIL, s/d, p. 5), dos prestadores de serviços socioassistenciais.

O tipo refere-se aos componentes da própria rede assistencial, que conforme caracterização apresentada no item 2.2 deste capítulo, refere-se aos CRAS, CREAS e outros órgãos e unidades públicas estatais e também às entidades e às organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, que prestam serviços, programas, projetos, benefícios e ações de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos. A caracterização da rede socioassistencial, a diferenciação entre os tipos de entidades e ações a serem desenvolvidas são fundamentais neste processo. A padronização disposta no aparato-legal, com destaque para as Resoluções CNAS 109/2009 e 27/2011, permite a criação de indicadores comparativos. Isso possibilita monitorar e avaliar a prestação dos serviços ofertados e, eventualmente, readequar e corrigir lacunas existentes.

O volume refere-se, obviamente, à quantidade de unidades públicas e privadas existentes nos territórios, o que já possibilita também delimitar sua distribuição espacial. Em se tratando de padrões de qualidade faz-se necessária a criação de indicadores que mensurem eficiência, eficácia, impacto, transparência, participação, entre outros. Apontam-se algumas informações que devem ser coletadas: a) a quantidade e perfil dos recursos humanos; b) o tipo e volume dos serviços prestados; c) a observância dos procedimentos essenciais vinculados ao conteúdo do serviço e necessários à sua qualidade; d) o perfil dos usuários

atendidos; e) as condições de acesso ao serviço e; f) a infraestrutura, equipamentos e materiais existentes. (BRASIL, s/d).

Também compete a este eixo a verificação da “adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais”. (BRASIL, s/d, p. 5). A premissa que se estabeleceu é de que não é a população que deve adequar-se aos serviços e sim ao contrário. Suas ações precisam estar pautadas no atendimento às demandas decorrentes das situações de vulnerabilidade e risco presentes no território onde estão inseridas. Ademais “auxilia a identificação de potencialidades dos territórios e das famílias neles residentes”. (BRASIL, s/d, p. 5).

Sob este prisma a necessidade de proteção social não se limita àqueles que acessam a rede prestadora de serviços socioassistenciais de forma espontânea, mas abrange também aqueles considerados “invisíveis”, ou seja, que não acessaram a política voluntariamente, seja por falta de informação ou dificuldade de acesso. Para garantir o acesso destas famílias à assistência social é necessária a organização de serviços de busca ativa, que irão alimentar-se das informações produzidas pela vigilância socioassistencial.

Uma das consequências deste processo é a otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais. Isto porque, ao identificar onde estão as situações de vulnerabilidade e a rede de serviços socioassistenciais, buscando uma aproximação dos mesmos, a política de assistência acabar por promover exatamente aquilo que se propõe, ou seja, garantir a proteção social e a defesa de direitos, sem mais espaço para a utilização de recursos em projetos paralelos, que não respondem as demandas decorrentes das situações de vulnerabilidade e risco social. Também valoriza o território de vivência, ao procurar neste âmbito, alternativas de resistência e identificação coletiva das famílias.

Para que os eixos da vigilância social possam cumprir seu papel é central que se ocupem com a produção, organização, sistematização e análise de dados e informações. O resultado que se almeja é a construção de indicadores e índices que expressem o real para além dos números, pois deste modo poderão subsidiar o planejamento e readequação de ações e estratégias. No entanto, é preciso que se defina uma metodologia única de construção e análise de indicadores, para efeitos de comparação, planejamento e gestão do SUAS.

### **2.3.3 Aproximando a vigilância socioassistencial da pesquisa científica**

A identificação ou coleta de dados, a organização, a sistematização e a análise dos mesmos são processos que prescindem do conhecimento acumulado pela pesquisa científica. São diversas as possibilidades metodológicas, os instrumentos e técnicas existentes para dar conta de cada uma dessas etapas. A adoção das mesmas depende do tipo de pesquisa que se pretende, dos seus objetivos, dos recursos disponíveis e inclusive de qual das esferas se trata, uma vez que no nível da União a pesquisa deve abranger o conjunto dos estados e municípios. Já nos municípios, onde a amostra é consideravelmente maior, esses processos podem ser realizados de maneira que aja um detalhamento maior dos dados.

A vigilância socioassistencial pode apropriar-se destes processos e adaptá-los para dar conta das responsabilidades que lhe cabem, entre elas, identificar quais são as vulnerabilidades e riscos existentes nos territórios, bem como mapear a rede socioassistencial disponível. Contudo, a existência da informação por si só, ou seja, a coleta, a organização e sistematização de dados, apesar de serem etapas importantes, não garantem a existência de uma análise que dê conta de explicar a realidade. Atenta-se para a necessidade da adoção de uma perspectiva metodológica que seja capaz de oferecer explicações sobre a realidade e subsidiar a elaboração do diagnóstico, monitoramento e avaliação que são inerentes à vigilância socioassistencial.

É exatamente isso que se propõe este trabalho, ou seja, apresentar uma proposta metodológica baseada na utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto enquanto ferramenta na operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política social pública de assistência social. Tal proposta será apresentada no capítulo 3. Por ora é necessário apontar a centralidade da informação para a materialização destes processos.

#### *2.3.3.1 Informação: palavra-chave para a vigilância socioassistencial*

A gestão da informação é central no âmbito da vigilância socioassistencial, sendo considerada um componente estratégico para: a) “a definição do conteúdo da política e seu planejamento” e b) “o monitoramento e a avaliação da oferta e da

demanda de serviços socioassistenciais”. (NOB/SUAS, 2012, art. 95). Como já foi possível perceber, há uma divisão em relação às informações das quais a vigilância socioassistencial deve se ocupar. Devem ser coletadas, sistematizadas e analisadas informações de dois tipos. Um que se refere às vulnerabilidades e riscos vivenciados pelas famílias e indivíduos e outro que se refere à rede socioassistencial disponível para o atendimento destas famílias e indivíduos, tendo como loco territórios previamente demarcados.

Os dados que alimentam a vigilância socioassistencial provem de diferentes fontes, internas e externas ao MDS. No quadro a seguir, os principais instrumentos e fontes de informação para a vigilância socioassistencial, disponibilizadas pela SAGI/MDS.

**Quadro 2:** instrumentos e fontes de informação disponíveis para a vigilância socioassistencial.

<b>Instrumento Fonte de informação</b>	<b>Descrição</b>
Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS) Portaria MDS 430/08	Consiste em um aplicativo eletrônico “que comporta todas as informações cadastrais dos órgãos gestores de Assistência Social, das unidades públicas e da rede conveniada de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, dos fundos de Assistência Social, dos Conselhos de Assistência Social e dos trabalhadores e conselheiros que atuam no âmbito do SUAS [...]. O MDS somente reconhece como implantadas as unidades públicas que possuem cadastro no aplicativo. (BRASIL, s/d, p. 33).
Censo SUAS Decreto 7.334/2010	É um dos “instrumentos de avaliação e monitoramento dos serviços, programas e benefícios ofertados pelo [SUAS] [...]. Os dados coletados através destes questionários fornecem um diagnóstico detalhado e atualizado dos equipamentos da rede socioassistencial nas suas dimensões de infraestrutura, serviços, recursos humanos, articulação, dentre outras. Atualmente compõem o núcleo central do Censo SUAS um conjunto de sete questionários referentes às unidades CRAS, CREAS, CREAS Regional, Centro POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual e Conselhos de Assistência Social. Além desse conjunto, também pode ser incorporado questionários “extras”, ou seja, que não são adotados todos os anos [...]. A partir das informações do Censo SUAS é possível definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas que ofertam serviços de proteção social básica e de proteção social especial, assim como para as unidades de gestão e de controle social”. (BRASIL, s/d, p. 34).
Registro Mensal de Atendimento (RMA) Resolução CIT 4/2011	Trata-se de uma ferramenta que institui “parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos [...] CRAS nos [...] CREAS, e definiu o conjunto de informações que devem ser coletadas, organizadas e armazenadas pelas referidas unidades, em todo o território nacional [...]. É o principal instrumento de aferição da demanda assistida nos CRAS e CREAS, na medida em que a análise das suas informações permite dimensionar/quantificar o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Ele se divide em 2 tipos de registros distintos – RMA-Unidade e o RMA-Família”. O RMA-Unidade “compreende os dados mensais (agregados) relativos ao número de famílias em acompanhamento no PAIF (ou PAEFI, no caso das unidades CREAS) e, dentre essas, o respectivo perfil (extrema pobreza, famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, etc.), bem como, no caso do CRAS, o número de atendimentos individualizados ou coletivos, e ainda, no caso do CREAS, o número de atendimentos no âmbito do PAEFI por situação de violência e/ou violação de direitos”. O RMA-Família “permite acompanhar, de forma individual (por família), todos os atendimentos e consequentes encaminhamentos realizados nas unidades CRAS e CREAS no âmbito do PAIF e PAEFI, respectivamente. Este sistema possibilita também a consulta por nome ou NIS do usuário das informações a ele relativas, conforme o seu cadastro no CadÚnico”. (BRASIL, s/d, p. 35-36).
Prontuário SUAS	Consiste em “um instrumental técnico que visa auxiliar o trabalho dos profissionais, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social com as famílias e registrando o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar [...]. Tem como objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar nos CRAS e CREAS [...]. Possibilita a identificação das ações desenvolvidas, incluindo os encaminhamentos realizados, o processo de evolução, a avaliação das ações promovidas e os resultados alcançados, registrando adequadamente a relação do usuário com as unidades”. (BRASIL, s/d, p. 37).
CadÚnico/CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) “é uma ferramenta que permite realizar [...] consultas, tabulações e extrações de dados do [...] CadÚnico que inclui as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por

	<p>peessoa ou de três salários mínimos no total, além de famílias cadastradas em outros programas sociais. Ele possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações do domicílio e também dados de cada um dos componentes da família [...]. O Cadúnico, por meio da ferramenta CECAD, se torna numa solução viável para identificar as principais vulnerabilidades da população em determinado território (ao nível de bairro, município ou estado), conhecer a realidade socioeconômica das famílias, acessar informações sobre as características do domicílio, o acesso a serviços públicos, entre outras informações”. (BRASIL, s/d, p. 38).</p>
Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV)	<p>É uma ferramenta “que permite a elaboração de mapas de vulnerabilidade e risco social ao nível de estados, municípios e por setor censitário (áreas demarcadas pelo IBGE, de tamanho menor que municípios), de acesso público e irrestrito [...]. A visualização na forma de mapas ressalta a perspectiva de território, o que confere ao IDV um papel importante na produção de diagnósticos socioassistenciais, ao reunir, em simultâneo, por um lado, informações relativas a dados e indicadores de vulnerabilidade e risco social e grupos populacionais específicos e, por outro lado, informações relativas às unidades prestadoras de serviços socioassistenciais (CRAS, CREAS e entidades da rede privada), escolas, unidades do sistema nacional de emprego SINE-MTE, etc. Desta forma, possibilita várias análises, como por exemplo, dimensionar e localizar territórios com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e menor número de equipamentos de referência da Assistência Social ou das demais políticas públicas”. (BRASIL, s/d, p. 39).</p>
Matriz de Informações Sociais (MI-SAGI)	<p>É “uma ferramenta que reúne em um único local as informações oriundas de diferentes aplicativos e, dessa forma, permite realizar, através de indicadores gerenciais, o monitoramento dos programas, projeto e ações desenvolvidos pelo MDS [...]. Possibilita a construção de tabelas e gráficos a partir das informações escolhidas pelo próprio usuário [...]. Disponibiliza os dados de diferentes formas, isto é, podem ser visualizados os dados por município, por UF, ou até mesmo por áreas especiais”. (BRASIL, s/d, p. 39).</p>
Relatórios de Informações Sociais (RI-SAGI)	<p>Esta ferramenta “fornece somente informações por município, ou seja, não é possível realizar consultas por estado ou por região. Os relatórios gerados pelo sistema apresentam dados demográficos dos municípios e indicadores relacionados às ações de Assistência social (programas de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, inclusão produtiva, etc.). Além disso, os usuários também podem acessar boletins sintéticos que mostram, por exemplo, um análise do seu município em relação ao mercado de trabalho, à extrema pobreza, inclusão produtiva e outros”. (BRASIL, s/d, p. 39).</p>
Informações do cofinanciamento federal (SUASWEB)	<p>É “uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do [...] FNAS para os fundos estaduais, municipais e do DF. Compreende informações sobre contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira. Estes dados ajudam a refletir sobre o volume e tipo de serviços, podendo compor indicadores que compõe a Vulnerabilidade de Padrão de Serviços”. (BRASIL, s/d, p. 40).</p>
Outros fontes de dados estatísticos oficiais	<p>“As bases de dados do IBGE são exemplos de fontes riquíssimas. O Censo Demográfico é um levantamento minucioso de todos os domicílios do país, que ocorre de 10 em 10 anos. Através do Censo é possível obter um grande número de informações socioeconômicas, que ajudam no planejamento local, assim como, trabalhar com informações inframunicipais. A Pesquisa Nacional por Domicílio – PNAD – também possui informações socioeconômicas da população. Ocorre de forma anual, mas suas informações só são desagregáveis por Estado, ou, no mínimo, para Regiões Metropolitanas. Há também a Pesquisa do Perfil dos Municípios e Estados Brasileiros, a Pesquisa de Entidades de Assistência Social, a Pesquisa de Orçamento Familiar, entre muitos outros dados [...]. Além destas, há muitas pesquisas e estudos específicos realizados nos mais diversos contextos, trabalhos acadêmicos, entre outras fontes de informação. (BRASIL, s/d, p. 41).</p>

Fonte: Orientações técnicas da vigilância socioassistencial. Brasil, s/d. Elaboração da autora.

Importa informar que as ferramentas desenvolvidas pela SAGI estão em constante mudança e aperfeiçoamento, o que faz com que sejam frequentemente substituídas por outras com maior número de informações e possibilidade de cruzamento de dados. Isso demonstra o investimento que vem sendo feito na construção de ferramentas e *softwares* que podem auxiliar os municípios no planejamento de ações, na elaboração de diagnósticos, no monitoramento e na avaliação. Também verifica-se a presença de empresas privadas na venda de *softwares* de gerenciamento de informação para os órgãos gestores, sobretudo na esfera municipal.

Ademais, os dados dos censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), banco de dados de outras políticas sociais públicas, entre outros. Também são de suma importância as informações fornecidas pela rede de serviços socioassistenciais, com a qual o setor responsável pela vigilância socioassistencial devem manter estreita ligação. As informações coletadas pelos profissionais e registradas no Prontuário SUAS, os relatórios mensais, o Censo SUAS são base para a construção de um sistema de informações.

Esses instrumentos não são de uso exclusivo da vigilância socioassistencial, devendo servir para o acompanhamento e atendimento das famílias e indivíduos e também para o planejamento das ações e estratégias a serem adotadas. No entanto, por serem de vital importância para a coleta de dados, compete à vigilância socioassistencial auxiliar e orientar sua implantação. São importantes para os estados e municípios, pois várias das informações necessárias para o planejamento e gestão, monitoramento e avaliação da assistência social nas respectivas esferas já encontram-se disponíveis de forma clara e organizada. Contudo, isso não dispensa a coleta de dados pela área da vigilância socioassistencial estadual ou municipal, pois é necessário aproximar mais ainda os dados da realidade dos territórios.

Enfatiza-se o aspecto qualitativo das informações a serem coletadas, uma vez que os instrumentos e fontes de pesquisa disponibilizadas pelo MDS pouco avançam nesse sentido. E nem poderiam, pois os aspectos qualitativos de cada território demandam uma aproximação maior com o mesmo, dependem da integração e participação das famílias e indivíduos, sobretudo daqueles usuários da política. Isso quer dizer que os CRAS, os CREAS, as demais unidades públicas e as entidades e organizações de assistência social são importantes fornecedoras de

dados para a vigilância socioassistencial. São dados que vão além daqueles informados nos RMA, no Censo SUAS, no CadÚnico e demais instrumentos. Os registros de atendimento, a descrição detalhada das situações de vulnerabilidade e risco, as reuniões, os atendimentos coletivos e individuais, o contato dos profissionais com os usuários em seu território, os processos de mobilização social, entre outros, acabam por constituir dados de suma relevância para o planejamento, gestão e operacionalização da política social pública de assistência social.

As famílias e indivíduos também podem contribuir de forma exponencial. É preciso percebê-las não como meras fornecedoras de dados sobre sua realidade e seu território, mas como sujeitos com poder decisório, criadores de identidades e resistência. A fala, ou mesmo o silêncio das famílias, trazem dados que complementam os números e indicadores proporcionados pelas ferramentas disponíveis. São histórias de vida que se concretizam nos territórios e se movimentam por eles, determinando suas condições e modo de vida. Quanto maior o envolvimento das famílias, maior será também a qualidade e a consistência dos dados coletados.

Por isso é fundamental “conjuguar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios”. (BRASIL, s/d, p. 4). Acredita-se que o olhar sobre a vida cotidiana, na compreensão do modo como as famílias e indivíduos pensam, sentem, agem e resistem que está a riqueza de informações qualitativas.

Aponta-se ainda que é com base nas informações que a vigilância socioassistencial pode dar forma ao caráter preventivo e pró-ativo que lhe é incumbido. Isso porque, do mesmo modo em que fornece dados à vigilância socioassistencial, a rede prestadora de serviços socioassistencial deve fomentar-se das informações produzidas pela mesma. Os dados fornecidos são organizados, sistematizados e analisados, o que lhe agrega significados. Essa retroalimentação é importante para que as informações:

- I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;
- II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;

III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea. (NOB/SUAS, 2012, art. 88, §2º).

Esse processo contínuo de troca de informações também contribui para que o registro dos dados a serem fornecidos ao setor de vigilância socioassistencial seja feito com maior fidedignidade pelos trabalhadores e gestores do SUAS. A assistência social não tem uma tradição no que se refere ao planejamento e gestão da política, e uma das consequências disso é que durante muitos anos não eram feitos registros dos atendimentos ou as pessoas atendidas, dificultando um acompanhamento das situações vivenciadas pelas famílias, os atendimentos realizados ou o acompanhamento dos encaminhamentos feitos. Isso se estende para o controle de custos, despesas e receitas e para a justificativa da ampliação de recursos materiais e das equipes técnicas.

Em verdade, quando esses trabalhadores e gestores compreendem que os dados que fornecem irão contribuir com o planejamento, gestão e operacionalização da política e que terá impacto sobre o próprio trabalho o que ocorre uma identificação com o processo e, a partir disso, um compromisso com o registro das informações, nos termos propostos pelos sistemas de informação. Claro que isso não isenta a necessidade de capacitação destes trabalhadores, o que fica a cargo também da vigilância socioassistencial.

A vigilância socioassistencial configura-se portanto,

como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, mas fortemente comprometida com o efetivo apoio às atividades de planejamento, gestão, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais. Deve produzir e disseminar informações e conhecimentos que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos. (NOB/SUAS, 2012, art. 90).

Isso leva a crer que “o ponto de partida para a Vigilância Socioassistencial é, em larga medida, o próprio conhecimento produzido e acumulado das equipes técnicas da Assistência Social”. (BRASIL, s/d, p. 22). Esse conhecimento produzido e organizado nos sistemas de informação, com os quais é possível construir e comparar indicadores, irão subsidiar os processos de elaboração de diagnóstico socioterritorial, de monitoramento e avaliação, que são inerentes à vigilância socioassistencial.

### 2.3.4 Processos inerentes à vigilância socioassistencial

A partir de todo o exposto, pode-se perceber que a vigilância socioassistencial deve ser organizada como uma área específica nos municípios, estados e União, vinculada ao órgão gestor da política de assistência social, onde devem ser agrupadas a identificação, organização, sistematização e análise das informações sobre as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias e indivíduos e sobre a rede prestadora de serviços socioassistenciais disponíveis nos territórios. Tem caráter contínuo e permanente, que se retroalimenta e que se organiza em processos de: a) elaboração de diagnósticos socioterritoriais; b) monitoramento e; c) avaliação. A seguir são abordados alguns dos elementos que caracterizam estes processos no âmbito da vigilância socioassistencial, sobretudo no que se refere ao tipo de informação que devem abranger.

#### 2.3.4.1 Diagnóstico socioterritorial

Parte-se da premissa já estabelecida de que o diagnóstico socioterritorial deve abranger informações sobre as situações de vulnerabilidade e risco social da população e sobre a rede prestadora de serviços socioassistenciais presentes nos territórios. No entanto, a realização de um diagnóstico requer como resultado o conhecimento da realidade social nos seus diferentes aspectos, englobando informações de cunho econômico, social, político, cultural, histórico.

Estas informações, por sua vez, precisam ser apresentadas de forma minimamente padronizada e organizada. E, apesar da elaboração de diagnóstico socioterritoriais ser mencionada na maioria do aparato-legal analisado, somente nas Orientações técnicas (BRASIL, s/d), é que são indicadas algumas variáveis<sup>30</sup> e indicadores<sup>31</sup> que devem ser pesquisados. No quadro abaixo são apresentadas tais

---

<sup>30</sup>Variáveis são consideradas “uma classificação ou medida; uma quantidade que varia; um conceito, constructo ou conceito operacional que contém ou apresenta valores; aspectos, propriedade ou fator, discernível em um objeto de estudo e passível de mensuração. Os valores que são adicionados ao conceito, constructo ou conceito operacional, para transformá-lo em variável, podem ser quantidades, qualidades, características, magnitudes, traços, etc., que se alteram em cada caso particular e são totalmente abrangentes e mutuamente exclusivos”. (LAKATOS, 2001, p. 161).

<sup>31</sup>Os indicadores são utilizados para “substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático [ou seja], é o **elo de ligação** entre os **modelos explicativos da Teoria Social** e a **evidência empírica dos fenômenos sociais observados**. Em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento

variáveis e indicadores.

**Quadro 3:** indicação de variáveis e indicadores que devem compor o diagnóstico socioterritorial.

Tipo de variáveis e indicadores	Descrição
<i>Contexto</i>	Visam apresentar as condições gerais de desenvolvimento econômico e social dos municípios, microregiões e estados. De forma geral, devem abordar de forma muito sintética as informações essenciais das seguintes áreas: demografia, educação, saúde, trabalho, infraestrutura urbana, economia e meio ambiente.
<i>Caracterização da demanda potencial para os Serviços e Benefícios da Assistência Social</i>	Objetivam apresentar uma referência numérica que possa ser utilizada como <i>proxi</i> da demanda potencial, ou como dimensionamento do público alvo, para cada um dos serviços e benefícios do SUAS em um dado território. Devem considerar, todos os Serviços Socioassistenciais Tipificados, os Benefícios Eventuais, o BPC e o benefício pago por meio do PBF.
<i>Estrutura de oferta dos Serviços e Benefícios da Assistência Social</i>	Objetivam apresentar, por meio de dados quantitativos, informações sobre a existência, ou não, de oferta de cada um dos serviços tipificados e benefícios do SUAS em um dado território, bem como a caracterização do volume de oferta e/ou da capacidade instalada, devendo ainda, quando possível, incluir indicadores relativos à qualidade da oferta instalada e à existência e volume de financiamento federal para os referidos serviços e benefícios.
<i>Estrutura de oferta das demais políticas públicas, exclusivamente no que se refere aos pontos de contato e de complementariedade entre estas e a assistência social</i>	Objetivam apresentar, por meio de dados numéricos e de dados categóricos, informações sobre a existência, ou não, de outras ofertas que, embora não integrem as ações de assistência social, constituem “retaguardas” ou pontos de apoio indispensáveis à dimensão intersetorial da atenção aos usuários da política de assistência. Nesse sentido, se destacam estruturas de ofertas, relacionadas à Justiça, aos serviços de saúde mental, Equipes/Unidades de Saúde da Família, Programas de Educação em horário integral etc.
<i>Correlação entre demanda e oferta, segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos</i>	Objetiva apresentar indicadores que permitam analisar, direta ou indiretamente, a cobertura dos serviços e benefícios em um determinado território. A análise da cobertura ocorrerá de forma direta quando for possível estimar com razoável precisão o volume da demanda efetiva e da oferta existente, podendo então a relação ser expressa em um percentual de cobertura. A análise da cobertura ocorrerá de forma indireta nas situações em que se tem apenas o dimensionamento genérico do público alvo de um serviço, mas não é possível obter dados mais precisos sobre o volume efetivo da demanda e, por consequência, do nível ótimo da oferta. Neste caso, pode-se trabalhar com taxas ou razões que permitam analisar um território comparativamente a outros territórios ou à média do estado, ainda que não seja possível aferir o percentual de cobertura do serviço.

Fonte: Orientações técnicas da vigilância socioassistencial. Brasil, s/d, p. 26-27. Elaboração da autora (2013).

---

da realidade social, para fins de formulação e reformulação [das atividades]. (JANNUZZI, 2003, p. 15, grifos nossos). Também se atribui aos indicadores a característica de serem “elementos concretos que indicam a medida de sucesso ou de fracasso em relação aos resultados esperados, São observáveis na realidade, devem ser pré-definidos e vão orientar a escolha de métodos de coleta de dados”. (MARINO, 1999, p. 48).

Muitos destes dados estão disponíveis nas ferramentas da SAGI/MDS, organizados em tabelas, gráficos ou mapas, que por si só já são informações de suma importância para a consulta. Os municípios e estados podem ampliar essa gama de indicadores de forma que consigam refletir a sua realidade social, já que

possuem estruturas, realidades, dimensões territoriais e populacionais bem distintos, por isso, os diagnósticos devem ser personalizado dialogando com as particularidades locais a fim de que a comunidade demande serviços segundo suas próprias características.(BRASIL, s/d, p. 25).

No entanto, os indicadores privilegiam a condição de vida, que sem dúvida é um aspecto fundamental, mas o modo de vida também precisa ser contemplado. Na análise de contexto, informações breves a cerca dos aspectos históricos, políticos e culturais do território são fundamentais. Por exemplo, é de suma relevância saber se o território em questão foi ocupado e de que maneira, os fluxos migratórios existentes, a existência de comunidades tradicionais, o nível de organização, se a comunidade é organizada ou subjugada por grupos de tráfico, entre outros.

Compreende-se assim, que a construção de indicadores não caracteriza um diagnóstico socioassistencial. É preciso mediá-los com teorias explicativas, o estabelecimento de relações, comparações, destaques realizados nos processos de interpretação e análise é que irão produzir conhecimento que subsidiarão o planejamento e gestão. Esse processo de interpretação e análise é no marxismo uma explicação, pois busca evidenciar múltiplas causas interconectadas e múltiplos impactos delas decorrentes é o que faz diferença e que se conforma via pesquisa. A coleta de dados e sua organização também é parte da pesquisa, mas sem dúvida, a análise é o seu ápice.

O diagnóstico socioterritorial, realizado no âmbito da vigilância socioassistencial, é um dos subsídios para o planejamento e gestão da política de assistência social, sendo utilizado na composição dos planos e relatórios de assistência social, orçamento e financiamento e também para os processos de monitoramento e avaliação. Destaca-se a elaboração dos planos de assistência social<sup>32</sup>, nas três esferas de governo é instrumento fundamental para adequar a

---

<sup>32</sup>O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS [...].A estrutura do plano comporta, em especial, os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os

oferta de serviços socioassistenciais às demandas decorrentes das expressões da questão social presentes nos diferentes territórios. Sua elaboração é fundamental para garantir recursos no orçamento, devendo estar em consonância com as peças orçamentárias<sup>33</sup> do ente federado.

#### 2.3.4.2 Monitoramento

A elaboração do diagnóstico socioterritorial, a previsão de ações e estratégias sistematizadas no plano de assistência social e a operacionalização das mesmas demandam a realização do monitoramento. Este se constitui enquanto uma “função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas”. (NOB/SUAS, 2012, art. 99). Infere-se que o monitoramento, assim entendido, aproxima-se muito mais da vigilância que trata dos padrões e serviços.

As ferramentas disponibilizadas pela SAGI/MDS são fundamentais para o monitoramento, com destaque para o Censo SUAS, mas não dispensam visitas da equipe técnica aos prestadores de serviços que compõe a rede socioassistencial. Observou-se que mesmo presente no conjunto do aparato-legal analisado, somente na NOB/SUAS (2012) é que são definidos alguns indicadores de monitoramento. São eles: a) “estrutura ou insumos”; b) “processos ou atividades” e; c) “produtos ou resultados”. (NOB/SUAS, 2012, art. 100).

#### 2.3.4.3 Avaliação

O entendimento do SUAS acerca da avaliação é o de que abarcar “a gestão, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais, isto é, é objeto de avaliação no âmbito do SUAS todas as situações que interferem no desenho da política”. (BRASIL, s/d, p. 29).

No entanto, não aponta variáveis e indicadores específicos, direcionando que nem toda avaliação precisa ser realizada pela área da vigilância

---

mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução”. (PNAS, 2004, p. 119).

<sup>33</sup> Cita-se como peças orçamentárias o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

socioassistencial, mesmo que não dispense a supervisão desta. Deve preocupar-se em “propor temáticas de pesquisa de avaliação dos programas ou auxiliar nessas proposições, além de acompanhar o processo e traduzir os resultados para o âmbito do Suas”. (BRASIL, s/d, p. 29).

Chega-se a conclusão de que a operacionalização dos processos de elaboração de diagnóstico socioterritorial, monitoramento e avaliação demandam a coleta, organização, sistematização e análise de determinadas informações e que estas devem ser apresentadas sob a forma de indicadores. Ocorre que existem inúmeras perspectivas metodológicas, que podem combinar de instrumentos e técnicas e, por conseguinte, obter diferentes resultados decorrentes da adoção das mesmas. No capítulo a seguir apresenta-se uma proposta metodológica baseada nas pesquisas avaliativas de enfoque misto, com vistas à contribuir na operacionalização destes processos no âmbito da vigilância socioassistencial.

### **3 PESQUISAS AVALIATIVAS DE ENFOQUE MISTO: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial**

Conforme foi afirmado no decorrer desta dissertação, são escassas as experiências sistematizadas que indiquem opções metodológicas para a operacionalização dos processos de elaboração de diagnóstico, monitoramento e avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial. Ao mesmo passo em que são de suma importância para que, sobretudo os municípios, consigam implementar as áreas da vigilância socioassistencial de forma a responder às funções que lhe competem. Destarte, esse capítulo tem como objetivo apresentar algumas considerações sobre pesquisas avaliativas, conjugadas com as pesquisas de enfoque misto, no intento de apontar uma direção, uma possibilidade metodológica que possa ser adotada pela assistência social e, com as devidas modificações, também pelas demais políticas sociais públicas.

#### **3.1 PESQUISAS AVALIATIVAS E POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: uma combinação pertinente**

Este item se dedica à apresentação das pesquisas avaliativas, consideradas enquanto modalidade de pesquisa social aplicada, contemplando elementos sobre o desenvolvimento histórico e sua apropriação pelas políticas sociais públicas, seus aspectos de ordem teórica, com a conceituação e aplicabilidade, bem como os instrumentais e técnicas disponíveis para sua efetivação. Aborda também sobre a participação nos processos avaliativos de políticas sociais: como ela acontece, quais os pressupostos necessários, quais canais possibilitam a participação. Elenca os resultantes de uma participação efetiva, ou seja, a constituição de indicadores qualitativos e a contribuição para a emancipação política dos sujeitos.

Como já referido anteriormente, as políticas sociais públicas são formuladas para atender determinados necessidades da população, o que demanda conhecer o contexto histórico, econômico, cultural e social dos territórios, as expressões da questão social, os sujeitos demandatários, as organizações e entidades, públicas e privadas, com condições de ofertar serviços à população, o aparato-legal existente, entre outros tantos aspectos. As pesquisas avaliativas são importantes na medida em que contribuem para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da

gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, este último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo.

Na política de assistência social, por exemplo, isto se dá a partir da elaboração de diagnósticos que analisam prioritariamente as informações relativas à incidência de riscos e vulnerabilidades e às necessidades de proteção da população e às características e distribuição da oferta da rede socioassistencial instalada vistas na perspectiva do território, considerando a integração entre a demanda e a oferta. (NOB/SUAS, 2012). A partir das informações e indicadores sistematizados no diagnóstico é que desenvolvem o monitoramento e a avaliação.

As pesquisas avaliativas vinculadas à políticas e programas sociais devem ser compreendidas de maneira ampliada, contemplando “os processo de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 15). Assim, sua relevância está ligada à

averiguação sistemática do cumprimento de sua função social. Neste sentido, [...] tem o duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou grupo social a que se destina. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 45).

Em termos de Brasil, é na década de 1980 que se observa o desenvolvimento de pesquisas avaliativas de políticas e programas, impulsionadas pela pressão dos movimentos sociais no caminho pela redemocratização e pela exigência de organismos internacionais (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros para o financiamento de programas sociais (PRATES, 2013). A adoção de modelos de planejamento e gestão mais qualificados, nas diversas políticas sociais públicas, acabou por legitimar a necessidade de elaborar diagnósticos, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas.

Deflagra-se assim a relação dialética presente nas pesquisas avaliativas, onde observa-se, além de uma dimensão técnica, uma dimensão política (SILVA, 2008), sendo de suma importância tanto para o Estado como para a sociedade civil. Situa-se no campo contraditório das políticas sociais públicas, que ora cede aos interesses do capital e ora atende as reivindicações da classe trabalhadora.

Ancorada nesta dinâmica, transforma-se em subsídio para a tomada de decisões no âmbito das políticas sociais públicas. Para que isto se concretize, é preciso considerar, como já foi feito, “alguns parâmetros referenciais de análise: política como um dos instrumentos de ação do Estado, conceitos e perspectivas político-filosóficas relativas à questão objeto da política, e a política específica tal como é formulada e implementada”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 28).

A posição assumida é a de que a pesquisa avaliativa constitui-se como meio, como ferramenta a ser utilizada para realizar os processos de diagnóstico, monitoramento e avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial. Inconteste que existem diferenças entre estes processos, mas isso não impede que as premissas que se estabelecem sejam adotadas em ambos os casos. Isso tendo em vista que são em sua essência, um tipo de pesquisa que busca subsidiar o planejamento e gestão, acompanhar a operacionalização das ações e avaliar os resultados destas. O que os diferencia são os procedimentos metodológicos adotados, os objetivos e o instante de tempo em que são realizados.

Parte-se do entendimento de que as palavras têm significados diferentes dentro de cada realidade, o que coloca a necessidade de indicar de que ponto parte a realização deste estudo. Pois sim, ao identificar que as pesquisas avaliativas não apresentam “uma única acepção e sua adequada qualificação dependerá dos termos ou expressões utilizados para complementar seu alcance e abrangência”. (CHIECHELSKI, 2006, p. 13), ajusta-se que a mesma constitui-se como parte inerente de processos de trabalho onde se inserem profissionais de diferentes áreas do conhecimento, e constitui elemento essencial na operacionalização de políticas sociais públicas. Deve ser aplicada através de fundamentos teórico-metodológicos de base científica, elegendo a perspectiva metodológica e os procedimentos que melhor deem conta do objeto, da justificativa, da finalidade e dos objetivos pretendidos.

Não existe uma única definição que possa ser utilizada para caracterizar as pesquisas avaliativas, como também não ocorre somente uma maneira de operacionalizá-la. Este trabalho não dedica-se a realizar distinções ou críticas aprofundadas em relação às concepções e modelos existentes. Basta apresentar aqui qual destas é a que representa a posição da autora em relação aos estudos realizados. Apoiar-se no entendimento preliminar de que as pesquisas avaliativas caracterizam-se enquanto “um processo sistemático de análise de atividade(s),

fato(s) ou coisa(s) que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 25).

Não se limita ao julgamento e emissão de juízos de valor, mas sim têm a intenção maior de ser uma ferramenta para o planejamento e operacionalização das políticas sociais públicas. Isso demonstra que suas diretrizes intencionais e operacionais não são estabelecidas de forma aleatória, mas seguem critérios racionais dentro do processo de planejamento e estão voltadas a atender objetivos determinados. É compreendida enquanto um “instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar, e orientar as ações de indivíduos ou grupos”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 14).

Presume, no seu sentido mais comum, a possibilidade de julgar, como definido pelo dicionário de língua portuguesa: “1. estabelecer o valor ou o preço de; 2. determinar a qualidade de, contar; 3. pensar ou determinar a qualidade, a intensidade de”. (HOUAISS, 2004, p. 79). Mas, ao agregar características do conhecimento científico, as pesquisas avaliativas passam a ser captadas de forma diferenciada, ou seja, como

**uma 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 uma atividade] ou de um conjunto de atividades específicas [...] com propósito de produzir efeitos e resultados concretos. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 31-32, grifos nossos).

A referida definição pode ser desmembrada e interpretada em cada uma de suas partes, o que permite compreender de maneira mais clara, objetiva e coesa a potencialidade das pesquisas avaliativas. Assim, em concordância com os autores, pontua-se:

#### **a) Uma forma de pesquisa social aplicada**

Consiste em aplicar o método científico ao conhecimento de um aspecto da realidade. E enquanto pesquisa aplicada, 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. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 33, grifos nossos).

Aqui está colocada uma premissa central sobre as pesquisas avaliativas neste trabalho, qual seja, não se limitam a julgar e emitir juízos de valor, embora isso seja essencial. Têm a intenção maior de ser uma ferramenta que qualifique a operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política de assistência social.

### **b) Sistemática, planejada e dirigida**

Porque **utiliza 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 não consiste num conjunto de receitas, mas em estabelecer uma estratégia dentro de um processo que tem uma clara dimensionalidade e para cuja consecução se estabelecem antecipadamente os cursos de ação mais racionais. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 32, grifo nosso).

Entende-se que as diretrizes intencionais e operacionais da pesquisa avaliativa não são estabelecidas de forma aleatória, mas seguem critérios racionais dentro do processo de planejamento e estão voltadas a atender determinados objetivos.

### **c) Destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável**

Acarreta tarefas de **identificação da informação** (que serão avaliadas), de **obtenção desta informação** (mediante técnicas de pesquisa social) [...]. Mas essa tarefa de coleta e sistematização de dados não pode ser feita de qualquer maneira. **É necessário que os procedimentos utilizados cumpram certos requisitos de confiabilidade e validade**, a fim de que os resultados [...] sejam justificáveis e o mais objetivos e precisos possível. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 32-33, grifos nossos).

Ponderando sobre a identificação e obtenção de informações, identifica-se sua relação com o planejamento da pesquisa avaliativa, traduzidos no processo de coleta, organização, interpretação e análise de dados. Para operacionalizar tais elementos estão à disposição do pesquisador uma gama de instrumentos e técnicas, escolhidos racionalmente através da compatibilidade entre estes e os objetivos de cada etapa da pesquisa. Esses elementos serão retomados posteriormente.

#### d) Dados e informações suficiente e relevante para apoiar um juízo

Avaliar é sempre ‘assinalar o valor de uma coisa’, ou emitir um juízo de valor. Não se trata de ponderar ou julgar algo com critérios subjetivos. Por isso os resultados e juízos ou valorações feitas devem apoiar-se em dados e informação pertinente. A primeira desta informação provém de sua **relevância**, isto é, da relação que mantém com as decisões às quais a [pesquisa avaliativa] pretende servir. E de sua suficiência, isto é, a informação não deve ser excessiva (estudar fatos desnecessários ou pouco significativos), nem insuficiente. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 33, grifo nosso, entre colchetes nosso).

Destarte, é possível afirmar que a pesquisa avaliativa exige o estabelecimento de alguns cuidados referentes às informações a serem avaliadas, para que possam ser legitimadas e entre estes destaca-se sua relevância.

Dentre os aspectos pontuados acima, retoma-se a premissa de que a realização da pesquisa avaliativa demanda uma série de procedimentos qualificados, pois a cientificidade agrega a compreensão de que o “desenvolvimento da pesquisa avaliativa traz no cerne não apenas a importância da [pesquisa avaliativa] como o modo de julgar processos ou ações, mas traz a apreensão de que a [pesquisa avaliativa] é **produção de conhecimento**”. (BARREIRA, 2002, p. 17, grifo nosso, entre colchetes nosso). Outro aspecto afirma que

**tem por base um ponto de vista peculiar, que determina o modo de perceber e de explicar** as coisas e o mundo da pessoa que avalia. É esse ponto de vista que favorece o **referencial** e os **critérios** sobre as quais se apoiam esses **juízos**. Isso significa que avaliar é tomar partido em relação à realidade analisada. Portanto, em seu processo, é fundamental ter explicitada a atitude, a posição crítica que irá nortear a percepção da situação. (BAPTISTA, 2002, p. 113, grifos nossos).

Esta afirmação traduz o pensamento de que a imparcialidade, ou mesmo neutralidade do pesquisador não é possível, pois este não é imune às questões do mundo. Ao contrário, leva consigo crenças, ideologias, modo próprio de pensar, sentir e agir. Isto reafirma que a adoção de uma perspectiva metodológica é de fundamental importância para validar a pesquisa avaliativa.

Enfim, retomar o que foi exposto até o momento possibilita assegurar que a pesquisa avaliativa não deve ser feita de maneira aleatória e sem critérios definidos, pois por emitir juízos de valor, não pretende e nem pode ser passiva. O método dialético crítico é, sem sombra de dúvida, o que melhor traduz a intencionalidade da perspectiva metodológica de pesquisa avaliativa aqui apresentada. Para dar suporte

à esta perspectiva passa-se à conceituação de alguns elementos fundamentais para seu planejamento e operacionalização.

Em seu planejamento, as pesquisas avaliativas devem levar em conta o instante de tempo em que será realizada e ao que se destina. No quadro abaixo são apresentadas algumas possibilidades neste sentido.

**Quadro 4:** tipos de pesquisa avaliativa de acordo com o instante de realização

Tipos	Descrição
<b>Ex-ante</b>	Realizada na fase inicial, cujo objetivo consiste no “levantamento das necessidades e estudos da factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento [da atividade]. Inclui definição de seus objetivos, âmbito de aplicação, caracterização dos beneficiários e de suas necessidades”. (FARIA, 1998, p. 44). Atua no sentido de “proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se [a atividade] deve ou não ser implementada”. (COHEN; FRANCO, 1994, p.108).
<b>Acompanhamento e monitoramento</b>	Ocorre no desenvolvimento da atividade para tratar de avaliar a eficiência. Ou seja, avalia o “fazer certo das coisas” – intervindo no processo de execução, corrigindo os rumos tão logo desvios sejam detectados. Isso pode implicar a modificação dos “cenários jurídico-administrativo, financeiro, organizacional, bem como requalificar recursos humanos”. (FARIA, 1998, p. 44).
<b>Formativa</b>	Trata-se de um processo contínuo, realizado durante o desenvolvimento da atividade. A tarefa do avaliador “é acompanhar, observar e testar o ‘desempenho’ do programa para aprimorá-lo. Esse acompanhamento inclui o diagnóstico das eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos”. (FARIA, 1998, p. 45), aumentando a adequação aos objetivos e metas previstos. Este tipo de pesquisa avaliativa “é conduzida, por mais de uma vez, pela equipe de técnicos interna do programa”. (BARREIRA, 2002, p. 44).
<b>Ex-post</b>	Pode ser realizada durante o andamento da atividade ou depois de concluída e abranger tanto aspectos qualitativos quanto quantitativos. “Envolve estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia, principalmente, a maior ou menor <i>efetividade</i> de diferentes ‘tratamentos’ oferecidos ao grupo-alvo”. (FARIA, 1998, p. 45). Subdivide-se em “ <i>avaliação de impacto</i> ”, quando “procura determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais seus efeitos secundários”. (COHEN; FRANCO, 1994, p. 109) e em <i>avaliação de processo</i> , que tenciona “detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle, etc., para serem corrigidas oportunamente”. (COHEN; FRANCO, 1994, p. 109).
<b>Somativa</b>	Realizada após o desenvolvimento de determinada atividade, porém não deve ser confundida com a <i>ex-post</i> , pois seus objetivos são: “divulgar o programa, dar continuidade ou não às condições ou modificações estabelecidas no programa, após um período probatório”. (BARREIRA, 2002, p. 45).

Fonte: Elaboração da autora (2013).

Também deve ser previsto o tipo de pesquisa avaliativa de acordo com a procedência de quem irá participar do processo. No quadro a seguir colocam-se algumas opções.

**Quadro 5:** tipos de pesquisa avaliativa de acordo com a procedência de quem a realiza

<b>Tipos</b>	<b>Descrição</b>
<b>Externa</b>	Realizada por profissionais não vinculados à atividade a ser avaliada. “e independentes da formulação, implementação ou dos resultados da ação avaliada”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 24).
<b>Interna</b>	Realizada pela equipe de trabalho da instituição, contudo indica-se que estes sujeitos não estejam diretamente vinculados à atividade a ser avaliada.
<b>Mista</b>	Como o próprio nome indica, reúne sujeitos internos e externos à atividade.
<b>Auto-avaliação</b>	Neste caso, quem avalia é quem é responsável pela gestão e/ou operacionalização da atividade. “São elas que avaliam e julgam suas próprias atividades para determinar se estão cumprindo as metas propostas”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 45).

Fonte: Elaboração da autora (2013).

No planejamento da pesquisa avaliativa é preciso definir também se ela irá ou não contar com a participação das famílias e indivíduos atendidos pelas atividades a serem desenvolvidas no âmbito das políticas sociais públicas. Tal decisão irá delinear os rumos do processo, pois a participação pode trazer vantagens na coleta, organização, interpretação e análise de dados. Por isso, retoma-se a premissa exposta anteriormente para reafirmar a dimensão técnica e política da pesquisa avaliativa. Para adotar esta forma, deve-se levar em conta dois aspectos iniciais:

O primeiro diz da própria participação dos sujeitos nos diferentes momentos da pesquisa, qual seja, “no planejamento, programação, execução, operação, [fazendo, por conseguinte, com que o resultado] dependa em grande parte da população afetada por ela”. (COHEN; FRANCO, 1994, p. 114). Torna-se imprescindível ao “estabelecer prioridades em projetos de múltiplos propósitos [...] ou fixar as ponderações das dimensões operacionais, que permitem alcançar objetivos qualitativos específicos”. (COHEN; FRANCO, 1994, p. 115). Revela-se indispensável sinalizar que nem sempre é possível ou pertinente agregar a participação dos sujeitos em todos os momentos e etapas de organização e gestão das políticas sociais públicas. Contudo, isso não dispensa o cuidado de publicizar informações e resultados obtidos.

O segundo aspecto entende que a participação somente se efetiva quando assume um conceito eminentemente político. Exige uma relação de confiança e respeito, afinal de contas a pesquisa avaliativa vai além da aplicação de algumas técnicas específicas, ela é um meio político pela qual se pode promover mudanças positivas tanto no seu objeto como no trabalho dos sujeitos, e adquire importância

“na medida em que permite aos indivíduos envolvidos conhecerem as limitações com as quais trabalham”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 22).

Pode-se dizer então, que estabelece como premissa para sua efetivação o diálogo reflexivo, que tem a intenção de desencadear o “processo de aprendizagem social”. Entende-se que a pesquisa avaliativa assim conduzida “socializa e acrescenta novas informações e conhecimentos [que se] postos em comum permitem a apreensão [da atividade] na sua totalidade; a apropriação do saber-social”. (CARVALHO, 1998, p. 92), tanto para o usuário quanto para quem a executa. O que se vê é o desencadeamento de processos pedagógicos e práticas educativas gerados a partir da pesquisa avaliativa.

Assim, ao retomar a dimensão política que caracteriza a pesquisa avaliativa percebe-se que “numa perspectiva de cidadania [...], pode vir a se constituir em instrumento eficaz para controle social das políticas sociais por parte da sociedade”. (SILVA, 2008, p. 111), comprometendo-se com a mudança social. Seu objetivo consiste em produzir conhecimento capaz de

universalizar o acesso de toda a população aos bens e serviços necessários à garantia de um padrão de vida digno para todos. Por conseguinte, os principais destinatários do conhecimento são os setores subalternizados da sociedade, para que possam instrumentalizar suas lutas e demandas a partir de informações que historicamente lhe têm sido negadas ou omitidas. (SILVA, 2008, p. 170).

A participação nos processos avaliativos de políticas sociais públicas prescinde da “presença das classes populares, enquanto sujeito do processo de conhecimento, transformadas em pesquisadores populares em ação conjunta com cientistas acadêmicos, produzindo conhecimento a serviço de suas lutas”. (SILVA, 2008, p. 169). Para que a participação seja deveras efetiva, pressupõe-se que haja uma conscientização, delineada nas palavras de Paulo Freire como

um teste de realidade. [...] não consiste em ‘estar fora da realidade’ assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da ‘práxis’, ou melhor, sem o ato ação-reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. (FREIRE apud SAUL, 2004, p. 99).

Entende-se que a participação se efetiva a partir de alguns pressupostos, entre os quais elenca-se o acesso à informação, uma vez que nenhum processo que preze pela participação dos sujeitos pode ocorrer sem que sejam disponibilizadas informações sobre a política ou programa que se quer avaliar. Essas informações podem compreender aspectos históricos da constituição dos direitos e da política social, aparato jurídico-legal, ações desenvolvidas, recursos e financiamento, entre outros. A utilização de linguagem clara e acessível também é fundamental, pois ter acesso à informação não é suficiente, uma vez que a utilização de siglas, a escrita demasiado rebuscada ou técnica, os valores numéricos desmembrados em diferentes peças orçamentárias, somente para citar alguns exemplos, dificultam a apropriação coletiva.

É necessário traduzir em linguagem acessível e simples as informações disponibilizadas. Imprescindível constar que o emprego do termo simples não é empregado no sentido de destruir a complexidade, mas sim de evitar os reducionismos. A participação também exige um preparo, que realiza-se por meio de práticas educativas que visam a mobilização social e organização empenhadas no “fortalecimento dos espaços de lutas dessas classes [subalternas], onde é possível gerar e socializar conhecimentos, constituindo sujeitos coletivos capazes de participar da construção da hegemonia das referidas classes”. (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 602).

Outro pressuposto refere-se à clareza com relação aos objetivos da pesquisa avaliativa, já que esta não deve ser um processo por ele mesmo e, para tanto, é crucial explicitar quais são os objetivos em questão, que encaminhamentos se pretende dar a partir dos resultados e de que forma isso irá contribuir para a melhoria da qualidade de vida ou para a mudança social dos sujeitos. Isto porque é evidente que somente se pode avaliar com qualidade aquilo que tem significado e importância para o sujeito. Exige também a publicização do processo e dos resultados: a devolução dos resultados da pesquisa avaliativa aos sujeitos que se engajaram na mesma é de suma importância para retroalimentar o processo. Isto porque, somente reconhecendo-se e vendo contemplados o seu entendimento e as suas reivindicações, é que o sujeito vai atribuir significado e importância a sua participação. Um cuidado a ser tomado na publicização diz respeito ao método de exposição “graças ao qual o fenômeno se torna transparente, racional, compreensível”. (KOSIK, 1989, p. 32).

É preciso criar canais ou otimizar os já existentes. Cita-se como exemplo os conselhos, conferências e fóruns de políticas públicas e de direitos sociais, audiências públicas, discussão de documentos publicados por movimentos sociais e sindicatos. É fundamental ter consciência de que esses canais, em sua totalidade, tem o encargo de se constituírem enquanto “espaços de luta, espaços de enfrentamento entre interesses antagônicos, na explicitação de demandas das classes subalternas e implementação de respostas às suas necessidades”. (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 603). Para a coleta de dados a partir dos sujeitos há também a possibilidade de utilização de instrumentos de pesquisa, tais como entrevista, história oral, grupos focais, entre outros.

Identificam-se, preliminarmente, dois resultantes da participação efetiva dos sujeitos na pesquisa avaliativa direcionada às políticas e programas sociais. O primeiro resultante trata da interpretação de informações e da criação de micro e macro indicadores qualitativos que podem contribuir na reformulação e qualificação das políticas sociais públicas, na medida em que percebem “a relação inseparável entre o mundo natural e social, entre pensamento e base material; entre objeto e suas questões; entre a ação do homem como sujeito histórico e as determinações que a condicionam”. (MINAYO, 2004, p. 12). Estes indicadores “expressam variáveis ou dimensões que não podem ser expressas apenas com números”. (ARMANI, 2002, p. 62), o que diz, por conseguinte que sua relevância está em atribuir significado aos valores e às experiências dos sujeitos.

O segundo leva em conta o fato de que a participação congrega a formação do sujeito “consciente, não subalterno/subalternizante, que critique, conteste e resista à exploração e à subalternização em todos os níveis”. (VASCONCELOS, 2002, p. 424). É no seu bojo que se constituem as bases para a emancipação destes sujeitos.

Enfim, é correto afirmar que a pesquisa avaliativa é um instrumento que pode “ser utilizado por segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado no sentido de conquista de direitos sociais, haja vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre programas e políticas sociais”. (SILVA, 2008, p. 111). Para que ocorra, ela deve agregar a característica emancipatória, visto como “um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la”. (SAUL, 2004, p. 105). Seu objetivo é “provocar a crítica, libertando o sujeito de condicionamentos deterministas. O compromisso

principal desta avaliação é o de fazer com que as pessoas direta ou indiretamente envolvidas [...] escrevam a sua ‘própria história’ e gerem as suas próprias alternativas de ação”. (SAUL, 2004, p. 105).

A conscientização crítica e as lutas desenvolvidas na sociedade civil são absolutamente necessárias para o processo de efetiva transformação social, a caminho da emancipação humana. Marx preocupou-se em qualificar o entendimento sobre emancipação, distinguindo emancipação humana e emancipação política. A emancipação política “é, simultaneamente, a dissolução da velha sociedade sobre que repousa o sistema de Estado alienado do povo, o poder do soberano”. (MARX, 2009, p. 68). O pensador defende que

toda emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, a indivíduo egoísta independente; por outro lado, a cidadão a pessoa moral.

Só quando o homem individual retoma em si o cidadão abstrato e, como homem individual – na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais –, se tornou ser genérico; **só quando o homem reconheceu e organizou as suas forças próprias como forças sociais e, portanto, não separa mais de si a força social na figura da força política – [é] só então [que] está consumada a emancipação humana.** (MARX, 2009, p. 71, grifo nosso, entre colchetes nosso).

Pode ser alcançada a partir de micro rupturas com o instituído em direção à radicalização da democracia e a garantia efetiva de direitos de cidadania. Isso significa “um grande progresso; ela não é, decerto, a última forma de emancipação humana, em geral, mas é a última forma de emancipação política no interior da ordem mundial até aqui”. (MARX, 2009, p. 52).

Já a emancipação humana, conceito firmado por Marx (2009) é um processo mais complexo, que transcende a emancipação política. Se concretizará somente com uma mudança na forma de pensar e agir em sociedade, que rejeita o individual para tratar do coletivo (genérico), que compreende o seu papel na sociedade. Em suma, a emancipação humana está intimamente ligada à ideia de superação do capitalismo, com vistas à outro modelo de sociedade.

Sabe-se que é um longo caminho até que a emancipação humana aconteça. Porém é preciso valorizar os espaços de participação para que estes possam impulsionar elementos que contribuam, em um primeiro instante, com a emancipação política dos sujeitos. Uma das alternativas que se demonstra possível é a inclusão das famílias e indivíduos nos processos de elaboração de diagnóstico,

monitoramento e avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial. Para isso a utilização do enfoque misto como abordagem de pesquisa que complementa o conteúdo sobre pesquisas avaliativas, apresentado até aqui. No próximo item trata-se especificamente sobre o tema.

### 3.2 PESQUISAS DE ENFOQUE MISTO: um complemento pertinente para as pesquisas avaliativas

Dentre as etapas de planejamento a serem consideradas pelas pesquisas avaliativas destaca-se a utilização da abordagem de pesquisas de enfoque misto, que é a combinação entre as abordagens de pesquisa quantitativa e qualitativa. Com embasamento no método dialético crítico, considera-se, como ponto de partida para discorrer sobre enfoques mistos, o fato de que é insuficiente tratar qualquer objeto de pesquisa somente por seus aspectos qualitativos ou quantitativos. Isto porque, “a expressão do real se manifesta e se constitui por elementos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, particulares e universais, intrinsecamente relacionados”. (PRATES, 2012, p. 117). A complexidade da realidade social exige que se caminhe para respostas cada vez mais abrangentes, tanto no que se expressa por meio de indicadores numéricos com aqueles que se aproximam da complexidade das relações humanas.

Sua utilização como abordagem de pesquisa é algo relativamente novo, tendo sua origem datada entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, com um maior número de publicações no início da década de 2000, “concentradas em descrever e definir o que é hoje conhecido como métodos mistos. Vários autores trabalhando em diferentes disciplinas e países chegaram à mesma ideia mais ou menos ao mesmo tempo”. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 34). No entanto, antes disso já existiam experiências que admitiam e até recomendavam a utilização da pesquisa quantitativa associada à pesquisa qualitativa e vice-versa.

É essencial compreender que em sua natureza, a pesquisa de enfoque misto, não se resume à combinação das abordagens quantitativa e qualitativa. Relaciona-se também com as escolhas metodológicas que vão desde os instrumentos e técnicas a serem utilizados para dar conta dos objetivos de uma pesquisa, ou no caso, dos processos de elaboração de diagnóstico, monitoramento e avaliação, até a perspectiva metodológica que iluminará as análises a serem

feitas. Importa revelar que o enfoque misto não é indicado para todos os tipos de estudos a serem feitos. Sua utilização irá depender dos objetivos que se quer alcançar. São indicados para aqueles estudos em que

uma fonte de dados pode ser insuficiente, os resultados precisam ser explicados, os achados exploratórios precisam ser generalizados, um segundo método é necessário para melhorar um método primário, uma postura teórica necessita ser empregada e um objetivo geral da pesquisa pode ser bem tratado com fases e projetos múltiplos. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 24).

O enfoque misto está relacionado, portanto, com a combinação entre a abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa em uma mesma pesquisa. A seguir ressaltam-se algumas características específicas de cada abordagem:

A palavra que rege a abordagem quantitativa é a precisão. A partir da realidade social que se quer pesquisar, delimita-se um objeto, levantando-se hipóteses e questões, normalmente fechadas, a serem comprovadas ou refutadas, e a coleta e análise dos dados serão realizadas no sentido de alcançar uma resposta numérica como resultado, sem deixar margens para interpretações subjetivas. Essa abordagem é favorável para pesquisas onde o universo e a amostra são mais abrangentes, podendo trabalhar com situações mensuráveis em diferentes municípios, estados e até países. Assim, “confia na medição numérica, na contagem e frequentemente no uso de estatística para estabelecer com exatidão os padrões de comportamento de uma população”. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 5).

Busca conhecer determinado objeto ou fato para “identificar e localizar sua ocorrência num determinado local, tempo e frequência”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 53). A abordagem quantitativa é comumente associada ao uso da estatística, econometria e outros recursos que possam medir numericamente percentagens, taxas, coeficientes, entre outros. No entanto, no enfoque misto, considera-se que a utilização de dados quantitativos, independente de sua transformação em gráficos ou estatísticas é relevante para a pesquisa à medida em que consegue expressar em forma de números a realidade social que se apresenta para o pesquisador.

Por sua vez, a abordagem qualitativa é capaz de perceber “a relação inseparável entre o mundo natural e social, entre pensamento e base material; entre objeto e suas questões; entre a ação do homem como sujeito histórico e as

determinações que a condicionam”. (MINAYO, 2010, p. 26). A amostra delimitada normalmente é reduzida a pequenos grupos, segmentos ou famílias que se quer conhecer, e que serão delimitados tomando por base os objetivos da pesquisa.

Ao deter-se sobre determinado objeto de estudo, acaba por aprofundar detalhes, descrever minuciosamente as histórias e situações vividas, abrangendo elementos objetivos, mas também subjetivos da vida dos sujeitos. O resultado corresponde à construção de indicadores que “expressam variáveis ou dimensões que não podem ser expressas apenas com números”. (ARMANI, 2002, p. 62). Nas pesquisas avaliativas, acredita-se que esses indicadores são úteis por propiciarem a

**apreensão** do movimento/dinâmica de um programa social; para **entender** o contexto no qual o programa opera; para **descrever** o que foi realmente executado; para **avaliar** a correspondência entre os propósitos perseguidos pelo programa e seu desempenho; para **elucidar** os processos que possam ter ocasionado os efeitos do programa e seus impactos, para **identificar** consequências inesperadas do programa; para **aprender** a utilizar os resultados do programa ou para apresentar o conhecimento gerado pela avaliação do programa. (COOK, 1997 apud BARREIRA, 2002, p. 42, grifos nossos).

A abordagem qualitativa possibilita, ao mesmo tempo, uma visão da singularidade e da diversidade, captando o modo como os sujeitos envolvidos, ou atingidos pela pesquisa, pensam, sentem, atuam e resistem. Relaciona-se com a percepção e compreensão das relações sociais que os seres humanos estabelecem entre si e com a natureza. Estas, por sua vez, se manifestam de acordo com o período histórico, o local, os aspectos econômicos, sociais, políticos, religiosos, culturais, de gênero, entre um vasto rol de elementos que fazem com que as relações que se estabelecem diferenciem-se uma das outras. Cabe também mencionar também as diferentes formas que assumem as expressões da questão social, que irão incidir sobre essas mesmas relações.

A utilização de ambas as abordagens de forma conjunta, que dá vazão ao enfoque misto ainda é motivo de discordância mútua. A crítica ao enfoque quantitativo recai sob o fato de ser “impessoal, frio, limitado, fechado e rígido”. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 12). Assim como outros autores, Minayo (2010) aponta diferentes razões para não se utilizar este tipo de enfoque.

a forma de legitimação científica tradicional é a quantificação; a atividade intelectual fundada na mensuração se tornou hegemônica na produção de dados para se aplicarem às políticas públicas em todo o Ocidente desde a

Segunda Guerra Mundial; ao recusarem qualquer análise contextualizada da realidade por meio do risco da ideologização, os investigadores deixam a porta aberta para a manipulação de dados pelo poder, e em consequência, consagram o tecnicismo. (MINAYO, 2010, p. 55).

Por sua vez, os críticos do enfoque qualitativo, dizem que este tende a privilegiar unicamente aspectos qualitativos pode acarretar na “ausência do dimensionamento de dados que os complementam dificultando o reconhecimento de sua abrangência e relevância social, são insuficientes para orientar o planejamento”. (PRATES; CARRARO, 2011, p. 4). Também o consideram “vago, subjetivo, inválido, meramente especulativo, sem possibilidade de réplica e sem dados sólidos que apoiem as conclusões”. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 12). Por isso, é prudente esclarecer que pode limitar, simplificar e até mesmo esgotar os fenômenos analisados, sem possibilitar a visualização de resultados efetivos, descartando atributos de suma relevância.

Mas, apesar de alguns autores e pesquisadores persistirem na defesa de as abordagens quantitativa e qualitativa são inconciliáveis, é inegável que há uma crescente adesão ao enfoque misto que, pelo desenvolvimento de um conjunto de procedimentos, tem se demonstrado como estratégia de pesquisa viável e qualificada. Ponderando sobre as abordagens apresentadas, vislumbra-se que uma complementa a outra e, portanto não devem ser descartadas ou destituídas. O caminho a ser percorrido deve tratar de suas semelhanças e não de suas diferenças. Neste sentido, foram observadas cinco características:

- a) Realizam observação e avaliação dos fenômenos.
- b) Estabelecem pressupostos ou ideias como consequência da observação e avaliação realizadas.
- c) Testam e demonstram o grau em que as suposições ou ideias têm fundamento.
- d) Revisam tais suposições ou ideias sobre a base dos testes ou da análise.
- e) Propõem novas observações e avaliações para esclarecer, modificar e/ou fundamentar as suposições e ideias, ou mesmo gerar outras. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 4).

Estas semelhanças não são apontadas com o intuito de generalizar as abordagens e desqualificá-las em suas características particulares, mas sim de ponderar sobre a complementação mútua entre elas, o que justifica a potencialidade do enfoque misto. Sabe-se que adotar a abordagem de enfoque misto demanda

aprofundar os estudos e debates sobre o tema, o que inclusive configura um dos objetivos deste trabalho, o que não impede de demarcar a seguinte premissa:

**A unidade entre dados quantitativos e qualitativos que caracterizam a totalidade concreta é uma relação necessária**, portanto a opção pelos enfoques mistos nos parece ser a que melhor se coaduna com essa perspectiva epistemológica, do mesmo modo que a utilização de indicadores quantitativos e qualitativos de modo complementar. (PRATES, 2010, p. 8, grifo nosso).

A adoção dos enfoques mistos representam vantagens para os profissionais que optam por sua utilização. A junção entre as abordagens de pesquisa qualitativa e quantitativa possibilitam abranger uma maior quantidade de informações e análises, agregando qualidade aos resultados das pesquisas avaliativas. Também colabora para que os estudos sejam desenvolvidos de forma multi e interdisciplinar ou que envolvam mais de uma política social pública. Uma das vantagens mais significativas está na liberdade para a utilização de vários procedimentos metodológicos e instrumentos e técnicas de pesquisa, de forma individual ou triangulada.

A bibliografia analisada sugere o “pós-positivismo, o construtivismo, o participatismo e o pragmatismo” como “visões de mundo” aplicadas ao enfoque misto, de forma separada ou conjugada. Também indica a “teoria das ciências sociais” e a “teoria emancipatória” (CRESWELL; CLARK, 2013). Não cabe aqui caracterizar ou analisar tais elementos, uma vez que se assume a posição de que é método dialético-crítico, expresso na obra marxista, que é capaz de combinar tanto os aspectos qualitativos como os aspectos quantitativos de determinado estudo e produzir, a partir destes, inferências e análise que represente a realidade social de forma concisa e coerente.

Esse pensamento é fruto do entendimento de que a pesquisa científica não se concretiza quando realizada de maneira aleatória e sem critérios definidos, pois por emitir juízos de valor, não pretende e nem pode ser neutra. Assim, é preciso realizar aproximações gradativas com o método dialético crítico e com as diferentes e complexas categorias que emergem da obra de Karl Marx. Este não escreveu de forma particular sobre o método que utilizava, o que só veio a ser feito posteriormente, por pensadores que se esforçaram por traduzir tal método. Contudo, é notório afirmar que, A Ideologia Alemã foi a obra que “assinalou o nascimento do

materialismo histórico, teoria e metodologia da ciência social associada aos nomes de Marx e Engels”. (MARX; ENGELS, 2001, p. VII).

Dentre as leis presentes na obra de Marx citadas anteriormente, no item 1.2 deste trabalho, retoma-se aquela que trata da passagem da quantidade à qualidade (e vice-versa), como forma de subsidiar as reflexões sobre a utilização do enfoque misto associado às pesquisas avaliativas. É preciso esclarecer que na primeira aproximação que se faz com os objetos o que se vislumbram são suas propriedades, seus aspectos qualitativos, avançando em seguida para seus aspectos quantitativos. Interessante observar que, em se tratando de um processo dialético,

ao mudarem, as coisas não mudam sempre no mesmo ritmo; o processo de transformação por meio do qual elas existem passa por **períodos lentos** (nos quais se sucedem **pequenas alterações quantitativas**) e por **períodos de aceleração** (que precipitam **alterações qualitativas**, isto é, “saltos”, modificações radicais). (KONDER, 2008, p. 56, grifos nossos).

Esta passagem da quantidade à qualidade, que provoca a transformação do objeto em algo novo, se dá quando pelo rompimento de determinado limite, como uma linha de corte entre a quantidade e a qualidade, que calhou à Marx denominar de “pequenas convulsões revolucionárias”. Ademais, não reconhecer a possibilidade de experimentar outros modelos de interpretação do mundo e não ousar experimentar novas abordagens, novos enfoques, é tão conservador que destoa das características que se espera de um bom pesquisador. Em contraposição a isto, referenda-se a potencialidade da combinação entre o método dialético crítico e o enfoque misto.

Alguns aspectos influenciam no planejamento dos enfoques mistos. Deve-se considerar a distribuição de tempo, a atribuição de peso, a combinação e a teorização.

Com a distribuição de tempo o que se planeja é se a coleta de dados será realizada em fases ou de forma concomitante. Não há uma maneira ideal de fazê-lo, dependendo exclusivamente dos objetivos, e muitas vezes do peso atribuído para os dados quantitativos e qualitativos da pesquisa. A atribuição de peso “ocorre por meio de estratégias que dependem de serem enfatizadas primeiro as informações quantitativas ou qualitativas, da extensão do tratamento de um tipo ou outro de dados”. (CRESWELL, 2010, p. 243). É consequência da paridade ou priorização que

se dá aos dados quantitativos e qualitativos. Esses pesos, portanto, podem ser iguais ou diferentes, dependendo dos objetivos da pesquisa.

A combinação refere-se aos tipos de dados coletados, que podem ser tanto imagens, mapas, relatos, números, entre outros. Pode ocorrer em qualquer etapa da pesquisa e se dá pela: *a)* combinação: significa que os dados quantitativos e qualitativos estão “realmente fundidos em uma extremidade do contínuo; ou são mantidos separados na outra extremidade do contínuo; ou, ainda, se estão de algum modo, combinados entre esses dois extremos”. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 243); *b)* conexão: os dados quantitativos e qualitativos estão conectados “entre uma análise de dados da primeira fase da pesquisa e a coleta de dados da segunda fase da pesquisa”. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 244); *c)* integração: os dados quantitativos e qualitativos são coletados “concomitantemente e integrar ou, então fundir, os dois bancos de dados, transformando os temas qualitativos em contagens, e comparar essas contagens com dados quantitativos descritivos”. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 244) ou; *d)* incorporação: significa incorporar “uma forma secundária de dados dentro de um estudo mais amplo, tendo uma forma de dados diferente como o banco de dados principal”. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 244).

Por sua vez, a teorização não é nada mais do que a teoria que perpassa toda a construção da pesquisa e, que no caso desta dissertação já foi identificada com o método dialético-crítico, que também é o indicado para a operacionalização da vigilância socioassistencial por meio da pesquisa avaliativa de enfoque misto.

A utilização do enfoque misto permite diferentes possibilidades de combinação das abordagens quantitativa e qualitativas nas etapas de coleta, organização, sistematização e análise dos dados, com denominações que variam de acordo com os autores que as propõe. Creswell identifica 6 possibilidades de combinação, assim denominadas: estratégia explanatória sequencial, estratégia exploratória sequencial, estratégia transformadora sequencial, estratégia de triangulação concomitante, estratégia incorporadora concomitante e estratégia transformadora concomitante. Apresentam variações nos objetivos, na distribuição do tempo, na atribuição do peso, na combinação dos dados quantitativos ou qualitativos e na teorização. Neste estudo, optou-se pela apresentação das possibilidades de combinação sugeridas por Sampierri, Collado e Lucio (2006), por compreender que são de mais fácil compreensão. São elas: duas etapas, enfoque dominante ou misto.

A combinação de duas etapas evidencia que é realizado em duas fases distintas, onde “se aplica um enfoque e em seguida o outro, de maneira relativamente independente”. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 16). Pode-se atribuir pesos diferentes à cada abordagem mas, para não haver prejuízo, devem ser respeitados os métodos inerentes à abordagem quantitativa e à abordagem qualitativa e os resultados podem ser apresentados de forma independente ou conjunta. Já a priori se definem questões norteadoras da pesquisa, que irão direcionar a coleta, a organização, a interpretação e análise dos dados, ciente de que o fenômeno a ser estudado sofrerá mudanças durante este processo.

No enfoque dominante, de forma geral, “se desenvolve da perspectiva de um dos dois enfoques, o qual prevalece, e a pesquisa mantém um componente do outro enfoque”. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 16). Atribui-se maior peso aos dados quantitativos e estes serão a base sobre a qual serão coletados os dados qualitativos ou vice-versa.

Pode-se dizer que o modelo misto “representa o mais alto grau de integração ou combinação entre os enfoques qualitativo e quantitativo”. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 18). As duas abordagens são operacionalizadas concomitantemente, cujo objetivo é identificar convergências e divergências, integrar ou comparar os resultados de cada uma. O peso atribuído a cada abordagem é comumente o mesmo, porém não há uma regra fixa para isso, podendo inclusive haver banco de dados secundários e questões norteadoras específicas.

Ainda é preciso mencionar, mesmo que resumidamente, os instrumentos e técnicas disponíveis para a realização de pesquisas avaliativas de enfoque misto. A escolha não deve ser feita de modo aleatório, e sim de maneira que possam alcançar resultados deveras satisfatórios. Ademais, faz-se a crítica preliminar à utilização dos instrumentos de forma inadequada. Estes não devem ser tomados como o fim mas como o meio pelo qual se quer chegar aos resultados de determinado projeto. Dentre as técnicas comumente adotadas estão a observação, seja ela simples ou participante, entrevista, *survey*, análise documental, análise de conteúdo, análise de discurso, estudos de caso, história oral e grupo focal. Como instrumentos podem ser utilizados formulários, questionários, fotografias, imagens, mapas, gravações, entre outros. Podem ser utilizados isoladamente ou de forma triangulada, sendo que a última favorece a coleta de um número maior de dados,

agregando mais qualidade à pesquisa. A escolha a ser feita depende da criatividade, domínio do pesquisador e também dos resultados que se pretende alcançar.

A conclusão a que se chega é a de com a adoção do enfoque misto como abordagem de pesquisa, o pesquisador:

- ✓ coleta e analisa de modo persuasivo e rigoroso tanto os dados qualitativos quanto os quantitativos (tendo por base as questões de pesquisa);
- ✓ mistura (ou integra ou vincula) as duas formas de dados concomitantemente, combinando-os (ou misturando-os) de modo sequencial, fazendo um construir o outro ou incorporando um no outro;
- ✓ dá prioridade a uma ou ambas as formas de dados (em termos do que a pesquisa enfatiza);
- ✓ usa esses procedimentos em um único estudo ou em múltiplas fases de uma programa de estudo;
- ✓ estrutura esses procedimentos de acordo com as visões de mundo filosóficas e lentes teóricas; e
- ✓ combina os procedimentos em projetos de pesquisa específicos que direcionam o plano para a condução do estudo. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 22).

Para finalizar, reafirma-se que a pesquisa científica não pode se realizar a esmo, sem intencionalidade, método, uma vez que é imbricada pelo elemento político, intencional e transformador. Retomando as aproximações com a obra de Marx, a opção pelo método dialético crítico, se justifica, pois pela “obtenção de dados sobre a realidade, desoculta relações, contradições, mascaramentos, mas também porque é espaço para o desenvolvimento de processos sociais, pois os sujeitos se capacitam, se organizam, se mobilizam ao longo do processo”. (PRATES, 2005, p. 132).

Neste sentido verifica-se que é crescente a legitimidade atribuída ao enfoque misto como produto da evolução e desenvolvimento das metodologias de pesquisa. Reforça-se aqui que tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa são de suma importância para a realização da pesquisa, e sua utilização conjunta é capaz de abarcar uma situação de forma mais ampliada. Em busca de algumas conclusões, mesmo que provisórias, indica-se a potencialidade de aliar a utilização do enfoque misto sob a perspectiva teórica embasada no método dialético crítico.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação foi construída embasada no método dialético crítico e na premissa em torno da questão social configurada enquanto consequência do sistema capitalista, que sob o referencial teórico neoliberal, perpetua a desigualdade e a exploração e expropriação do trabalho humano. Tanto as expressões da questão social como as respostas encontradas pelo Estado e pela sociedade para atender as demandas dela decorrentes modificaram-se ao longo da história. Por isso é preciso levar em conta a formação histórica, cultural, social, política e econômica do Brasil, para compreender como a assistência social se organizou.

Mas também é preciso fazer uma leitura da realidade atual, para buscar elementos que auxiliem na compreensão de que o sistema capitalista, apoiado no referencial teórico neoliberal, produz e reproduz relações de exploração de forma banalizada. As expressões da questão social se apresentam, cada vez mais acirradas e exigem a uma intervenção cada vez mais qualificada e comprometida com o acesso e garantia de direitos. No entanto, percebe-se que somente isso não é suficiente para que o sistema capitalista seja superado. O que está ao alcance dos trabalhadores, gestores, pesquisadores e usuários é a possibilidade de resistir e se rebelar, buscando a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais. Um dos passos a serem dados neste sentido é conhecer e apropriar-se da própria política social pública em questão.

Ao finalizar este trabalho retoma-se os objetivos postos inicialmente para fazer algumas considerações em relação aos resultados alcançados e ao processo de realização da pesquisa. É preciso reconhecer os avanços conquistados, as dificuldades encontradas e os desafios que permanecem como motivação para que se dê continuidade aos estudos relacionados ao tema.

Compreende-se que a sistematização sobre o SUAS e sobre a vigilância socioassistencial foi suficiente, neste momento, para caracterizar ambos. O SUAS enquanto modelo de gestão pautado em diretrizes e princípios orientadores, organizado de forma a desenvolver as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos por meio de uma rede prestadora de serviços territorializados e de qualidade aos usuários da política. No que tange a vigilância socioassistencial, procurou-se uma aproximação com termos que pudessem auxiliar na compreensão de seu significado e de sua formatação enquanto função do SUAS.

Foram abordadas as responsabilidades dos municípios, estados e União, bem como os eixos em que se divide: vigilância de vulnerabilidades e riscos e vigilância de padrões e serviço.

Também observa-se que a operacionalização dos processos inerentes à vigilância socioassistencial exigem a adoção de procedimentos da pesquisa científica e que, no atual contexto, não foram encontradas propostas metodológicas que apontem como isso pode ser feito. O SUAS é um sistema complexo, que engloba processos de planejamento, gestão e operacionalização da política que ainda estão sendo incorporados e que exigem mudanças de ordem teórico-metodológica, técnico-operativa e ético política tanto por parte dos trabalhadores e gestores do SUAS e das demais políticas sociais públicas com quem se relaciona. Este é um movimento processual, que vem amadurecendo aos poucos e que carece de atenção tanto por parte dos órgãos gestores da política social pública de assistência social como dos espaços legítimos de produção de conhecimento, como é o caso das universidades.

E foi com o intuito de contribuir para a qualificação dos processos inerentes à vigilância socioassistencial, no âmbito da assistência social, que foram apresentadas as pesquisas avaliativas de enfoque misto como opção metodológica a ser adotada por esta e também por outras políticas sociais públicas. Em relação às pesquisas avaliativas foram abordados elementos de sua constituição como instrumento de planejamento e gestão para as políticas sociais públicas no Brasil, vem como os tipos de abordagens existentes em relação ao período de sua realização, a procedência, os sujeitos participantes, entre outros. Já no que se refere ao enfoque misto, foi preciso contextualizar sua procedência a partir da conjugação das abordagens de pesquisa quantitativa e qualitativa. Foram apresentadas críticas e vantagens existentes, bem como uma gama de modelos, instrumentos e técnicas que podem ser escolhidos, levando em consideração o período de tempo, o peso, a combinação e a teorização da pesquisa.

A utilização dos enfoques mistos pelas políticas sociais públicas é uma forma de conjugar a necessidade de evidenciar em números quantas famílias e indivíduos que já acessam os serviços, quantas, mesmo configurando-se como usuários, ainda não acessam e qual é a capacidade para ofertar o acesso aos serviços a esta população demandatória. Também é possível averiguar a qualidade dos serviços ofertados e identificar os territórios onde há 'vazios' ou sobreposição de

atendimentos. Mas é essencial que se vislumbre a possibilidade de dar voz às famílias e indivíduos para que estes participem concretamente da construção da política.

A proposta que se apresenta pode ser operacionalizada para a elaboração de diagnósticos socioterritoriais, o monitoramento e a avaliação, no âmbito da vigilância socioassistencial de diferentes maneiras. À título de exemplo, expõe-se uma primeira combinação entre os elementos das pesquisas avaliativas de enfoque misto, que pode ser adotada para a elaboração de diagnósticos: uma pesquisa avaliativa *ex-ante* e interna, onde a distribuição de tempo delimita que a coleta de dados terá a primeira fase quantitativa e a segunda fase qualitativa. Isso devido a fato de que a maior parte dos dados quantitativos já está disponível nas ferramentas da SAGI/MDS, que devem ser complementados com dados municipais que as ferramentas não abarcam. Para a coleta de dados qualitativos é necessário realizar estudos na perspectiva do território e que não estão contemplados nos bancos de dados existentes. O peso maior deve ser atribuído aos dados quantitativos, que expressem em números a quantidade de famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco e que são nesta fase os mais importantes de se identificar para que possam ser planejadas ações e previstos recursos. A combinação irá depender dos dados já disponíveis e os que devem ser coletados por cada município. Por fim, tem-se uma análise baseada no método dialético crítico.

Outra combinação pode ser feita para planejar a avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial, que combina a avaliação *ex-post*, a ser realizada de forma mista, ou seja, com a participação de diferentes sujeitos, inclusive os usuários da política. A coleta de dados pode ser feita concomitantemente e os pesos atribuídos são iguais. Tudo isso também subsidiado pelo método dialético crítico.

Compreende-se que a base para os dados quantitativos são os instrumentos e fontes de informações disponibilizadas pela SAGI/MDS, que devem ser complementados com dados municipais particularizados sobre as situações de vulnerabilidade e risco e da rede prestadora de serviços socioassistenciais, cujos dados podem ser coletados por meio dos instrumentais e técnicas aqui mencionados. Os dados qualitativos, por sua vez, exigem uma maior dedicação da área de vigilância socioassistencial dos municípios, uma vez que não existem ainda bancos de dados que contemplem tais informações. Por tratarem de relatos de grupos, famílias ou indivíduos particulares não pretender dar conta da totalidade das

situações vividas, mas sim de trazer à tona as particularidades que se estabelecem na relação entre os sujeitos e destes com o território.

Importa dizer que essa proposta não é, e nem pretender ser, algo acabado e livre de falhas. Muito pelo contrário, trata-se de uma primeira aproximação, que não sendo estanque e terminada em si deve ser debatida, redescoberta e reinventada. Acredita-se que “no processo de conhecimento não há nada consenso e não há ponto de chegada. Há o limite de nossa capacidade de objetivação e a certeza de que a ciência se faz numa relação dinâmica entre razão e experiência”. (MINAYO, 2010, p. 228). Em um movimento dialético ela exigirá muitas revisões e debates, além de ser indispensável que seja testada e operacionalizada para comprovar sua aplicabilidade, confiabilidade, relevância, entre outros. É preciso que se concretizem como processos desburocratizantes, que não se limitem à pesquisa pela pesquisa, mas sim que sejam meios efetivos de planejamento e gestão da política de assistência social.

É mister olhar para o próprio processo de produção do conhecimento para compreender quais as dificuldades e potencialidades que se colocaram ao pesquisador durante este processo. Assim, faz-se necessário mencionar que, apesar deste trabalho tratar sobre enfoques mistos e ter sido prevista a conjugação das abordagens quantitativa e qualitativa na realização da pesquisa que compõe esta dissertação, avalia-se que os dados qualitativos se sobrepuseram significativamente aos quantitativos. Compreende-se ainda que poderia haver um aprofundamento na análise, que explorasse com maior profundidade as categorias do método e os pontos positivos e negativos, bem como as potencialidades do tema. Por isso faz-se a reflexão de que, em parte em função do tempo disponível para a coleta, organização e análise dos dados e em parte pelas informações escassas em relação à a implantação da vigilância socioassistencial nos municípios e estados, não se avançou neste sentido. Isso de modo algum significa que a realização de uma pesquisa por meio do enfoque misto não seja possível. No caso, é preciso admitir que deveria ter sido feito um melhor planejamento em relação ao período de tempo disponível e uma pesquisa exploratória anterior para verificar quais e quantos eram os dados disponíveis.

Também em função do tempo reduzido para a realização da pesquisa, a etapa da análise, da produção de inferências ficou prejudicada. No entanto, dada a importância do tema e o desejo da autora em aprofundá-lo, é que pretende-se dar

continuidade aos estudos relacionados às pesquisas de enfoque misto e sua utilização pela assistência social, bem como por outras políticas sociais públicas durante o doutorado em Serviço Social, a ser iniciado ainda em 2014, também vinculado ao PPGSS/PUCRS. A dissertação ora apresentada será a base inicial para a construção do projeto de pesquisa, provisoriamente intitulado 'AS PESQUISAS DE ENFOQUE MISTO: uma perspectiva metodológica para a operacionalização do monitoramento e da avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial'.

Configuram como objetivos desse projeto avaliar, em três municípios brasileiros, as dificuldades e as potencialidades na efetivação do monitoramento e da avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial, procurando identificar perspectivas metodológicas adotadas, bem como desenvolver e sistematizar estudos acerca de métodos, procedimentos metodológicos, ferramentas, instrumentos e técnicas de pesquisa, aplicadas ao monitoramento e à avaliação de políticas sociais públicas. Isso irá exigir um aprofundamento dos estudos que compõem esta dissertação.

Houve um tempo em que a autora ousou afirmar que a realização de um trabalho acadêmico é de certa forma, uma empreitada solitária. Exige tempo para a leitura, treino para a escrita, dedicação para o processo árduo de refletir e amadurecer ideias. Mas é preciso rever tal afirmação para dar-se conta que as relações que se estabeleceram durante a realização do mestrado, os debates em sala de aula, os seminários, os trabalhos apresentados, os artigos escritos e as orientações recebidas foram engrandecedores. Esses momentos coletivos de troca e de aprendizado agregaram maior consistência às reflexões críticas, resignificaram análises e concepções anteriores, proporcionando um aproveitamento concreto do mestrado enquanto *locus* de produção e disseminação do conhecimento.

Do mesmo modo o produto final, fruto desta empreitada, não conjuga-se como algo de uso privado. A disseminação dos resultados é uma das obrigações a que deve se propor o pesquisador, seja para legitimar seu trabalho ou para provocar o debate. Para tanto, pretende-se, a partir do estudo realizado, produzir artigos científicos para publicação em periódicos e apresentações de trabalhos em eventos científicos e eventos promovidos pelos conselhos e gestores da assistência social, seja por adesão voluntária ou como trabalho técnico. Também fica o convite para que outros pesquisadores e trabalhadores do SUAS se aproximem do tema para que, dialeticamente, possa-se rever e acrescentar elementos a este trabalho, quem

sabe até mesmo pela testagem da referida proposta.

A coleta, organização e sistematização dos dados, bem como as inferências feitas, privilegiaram características de cunho gerencial do SUAS, e em especial da vigilância socioassistencial. Ainda assim, não foi possível abordar a totalidade dos elementos que os compõem, dada a complexidade e magnitude, além de não ser objetivo deste trabalho. Mas alguns aspectos precisam ser abordados, mesmo que muito brevemente, pois eles apontam a potencialidade de estudos futuros e que se relacionam e complementam o conteúdo tratado aqui.

Por isso, entende-se que a aproximação com os trabalhadores do SUAS, entre eles os assistentes sociais, com o presente trabalho é fundamental. Mesmo que as questões relacionadas à gestão e aos processos de trabalho junto ao SUAS e à vigilância socioassistencial não tenham sido abordados durante a pesquisa, estes são o pano de fundo para a constituição desta proposta. Isto porque o que se pretende é oferecer subsídios para o desenvolvimento de processos de trabalho qualificados, que sejam capazes de materializar a assistência social enquanto direito. É também uma forma de justificar a formação de equipes técnicas que venham atuar na vigilância socioassistencial, bem como sua capacitação e aperfeiçoamento permanentes.

Mas, sem dúvida, para além de qualificar a política de assistência social, a motivação maior que rege a realização desta pesquisa é a possibilidade de contribuir para que a vida dos sujeitos, sobretudo aqueles que são usuários dessa política, seja modificada. Que estes possam ganhar visibilidade, voz e legitimidade em suas histórias de vida, que sejam respeitados os seus modos de ser, agir, pensar, sentir e resistir. Que sejam respeitadas também sua cultura, sua diversidade e seu território. O pensamento que melhor traduz esse desejo é a fala de Amparo Garcia, uma líder comunitária de Porto Rico, captada por um músico: "No es que queremos vivir así, es que queremos vivir aquí". (CABRA; PÉREZ, 2010).

Por isso é tão importante a participação dos usuários da política. O enfoque misto não é apresentado como mera opção da autora, mas sim porque compreende-se que os dados quantitativos são necessários e de alguma forma já vem sendo coletados e analisados. Mas são os dados qualitativos que oferecem a oportunidade de uma aproximação maior com a população e desta para com a política. As pesquisas avaliativas de enfoque misto, assim como estão propostas neste trabalho, podem favorecer a participação dos usuários na construção da política, na

identificação das situações de vulnerabilidade e risco que vivenciam e também na avaliação da qualidade dos serviços que lhe são prestados. O resultado que se espera é que o acesso aos direitos socioassistenciais promovam uma melhoria na qualidade de vida desses sujeitos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel; CARDOSO, Franci Gomes. **Mobilização social e práticas educativas**. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. 2009.
- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1995.
- ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 4 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- ANUNCIAÇÃO, Daniela Andrade da. **Especificidade não identificável da Política Social Pública de Assistência Social**: dilemas conceituais, legais, históricos e políticos. Trabalho de Conclusão de Curso. Caxias do Sul (RS): Universidade de Caxias do Sul, Centro de Ciências Humanas, Curso de Serviço Social, 2011.
- ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?** guia prático de elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2002.
- BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo, Veras, 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edição revista e atualizada, Lisboa/Portugal, Edições 70, 2009.
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. 2. ed. São Paulo, Veras, 2002.
- BATTINI, Odária (org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba/PR: CIPEC, 2007.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Acumulação capitalista, fundo público e política social**. In: BOSQUETTI, Ivanete et al. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BELLONI, Isaura. MAGALHÃES, Heitor de. SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 2. ed. São Paulo, Cortez Editora, 2001.
- BRASIL. CF. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS:** Lei nº 8.742, DE 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.334/2010.** Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm)>. Acesso em 18 de dezembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).** Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS):** aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais. Minuta para consulta pública. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).** Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).** Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Portaria MDS 430/08.** Institui o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social-CADSUAS. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Social: versão preliminar.** Brasília: MDS, s/d.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília: SNAS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Caderno SUAS:** consolidação do SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília: SNAS, 2009.

\_\_\_\_\_. CapacitaSuas. **SUAS:** Configurando os Eixos de Mudança. 1 ed. Volume 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. CapacitaSuas. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados.** 1 ed. Volume 2. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília: MDS, 2008b.

\_\_\_\_\_. CapacitaSuas. **Planos de Assistência Social:** diretrizes para elaboração. 1 ed. Volume 3. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília: MDS, 2008c.

\_\_\_\_\_. **Caderno SUAS:** os desafios da assistência social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília: SNAS, 2007.

CABRA, Eduardo; PÉREZ, René. Interprete: Calle 13. In: Entren Los Que Quieran. **Vamo' a portarnos mal.** Sony Music Entertainment US Latin LLC, 2010. Vídeo (4min12s). Disponível <[http://www.youtube.com/watch?v=PKE\\_6OmBijk](http://www.youtube.com/watch?v=PKE_6OmBijk)>. Acesso em 23 de dezembro de 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas públicas:** uma questão em debate. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** 7ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** seminário nacional. Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011.

CHIECHELSKI, Paulo César Santos. **Modelo de avaliação de processo para programas de transferência de renda.** Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2006. (Proposta para exame de qualificação de tese apresentada ao programa de pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

CRESSWELL, John W. **O projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativos e misto**. Porto Alegre/RS: Artmed, 2010.

CRESSWELL, John W; CLARK, Vicki L. P. **Pesquisa de métodos mistos**. 2 ed. Porto Alegre: Penso. 2013.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 2. ed. São Paulo, Cortez Editora, 1988.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas públicas: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

FAS – Fundação de Assistência Social; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social – Caxias do Sul; UCS – Universidade de Caxias do Sul. **Orientações Técnicas e de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Caxias do Sul**. Volume I, versão para discussão, Caxias do Sul, 2012.

FERNANDES, Idilia. A dialética das possibilidades: a face interventiva do Serviço Social. In: **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 4, ano IV dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1009/789>> Acesso em 10 de julho de 2013.

FONSEAS – FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS (AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Gestão Social: Revista do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social**. Brasília, dezembro de 2012.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise do conteúdo**. Brasília, Liber Livro Editora, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro, Objetiva, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo**. In: MOTA, Ana Elizabeth et al. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. Versão digital, s/d.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Cortez, 1998.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil.** 2. ed. São Paulo, Alínea, 2003.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** 5 ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1989.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico.** 4. ed. São Paulo, Atlas, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e lógica dialética.** 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MARINO, Eduardo. **Manual de avaliação de projetos sociais: uma ferramenta para a aprendizagem e desenvolvimento de sua organização.** São Paulo, Instituto Ayrton Senna, 1999.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade.** 2 ed. São Paulo: Paulus, 2003.

\_\_\_\_\_. **O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1991.

MARX, Karl. **Para a questão judaica.** 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política.** In: Os economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos filosóficos.** Lisboa/Portugal: Editora 70, 1963.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MENDES, Jussara M. R.; PRATES, Jane C. **Algumas reflexões acerca dos desafios para a consolidação das diretrizes curriculares.** Revista Temporalis, São Luís/MA: ABEPSS, ano VII, n. 14, 2007.

MENDES, Jussara M. R; PRATES, Jane C; AGUINSKY, Beatriz G. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo, Hucitec, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília: [2013]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2013.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. In: Serviço Social e Sociedade, n. 110, abr./jun. 2012. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “Questão Social”**. In: Revista Temporalis 3, ano II, n. 3, jan./jun. 2001. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Avaliação de políticas sociais. **Cadernos de textos nº 4**. Curso de Formação Profissional: um projeto atualizado. Módulo II. Florianópolis, Santa Catarina, CRESS 12ª Região, 1998.

OLIVEIRA, Mara de; CARRARO, Gissele; ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. Organização e gestão do SUAS: contribuição à operacionalização no âmbito municipal. Caxias do Sul/RS: Educus, 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas e questões**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. In: Revista Ser Social, n. 20, jan./jun. 2007. Brasília: UnB, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. Política social e democracia. 2 ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Sobre a política de assistência social no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. Política social e democracia. 2 ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002b.

\_\_\_\_\_. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília, DF, Thesaurus, 1996.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2 ed. Rio de

Janeiro: Editora Campus, 2000.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. **Modelo para apresentação de citações em documentos elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão. 2011.** Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/biblioteca/Capa/BCEPesquisa/BCEPesquisaModelos>>. Acesso em 5 de janeiro de 2014.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. **Modelo de Referências Elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão.** Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/biblioteca/Capa/BCEPesquisa/BCEPesquisaModelos>>. Acesso em 06 de janeiro de 2014.

PRATES, Jane Cruz. **Avaliação de políticas sociais.** Material didático elaborado para a disciplina de avaliação de políticas sociais. PUCRS, 2013.

\_\_\_\_\_. **O método marxista de investigação e o enfoque misto na pesquisa social:** uma relação necessária. Revista Textos e Contextos, Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, vol. 11, n. 1, 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/11647>. Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_\_\_. **As Pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para a avaliação de programas e políticas sociais.** In: XII ENPESS, 2010, Rio de Janeiro. XII ENPESS. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

\_\_\_\_\_. **O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social.** Revista Temporalis, Recife/PE: Editora Universitária UFPE, ano V, n. 9, 2005.

PRATES, Jane C; CARRARO, Gissele. **A necessária articulação quanti-qualitativa para o planejamento de políticas públicas.** In: III Seminário de Política Social no Mercosul. Pelotas. EDUCAT, 2011. v. 1.

RAICHELIS, Raquel; COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria C. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil.** In: Revista de Políticas Públicas, n. especial, out.2012, UFMA, 2012.

RAUPP, Heraida Cyreli. **A construção de um sistema de informações democrático para a política de assistência social.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, PUC RS, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3983](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3983)>. Acesso em 26 de novembro de 2013.

RESOLUÇÃO CNAS 18/2012. **Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO.** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social, 24 de maio de 2012.

RESOLUÇÃO CNAS 27/2011. **Caracteriza as ações de assessoramento e defesa**

**e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social, 19 de setembro de 2011.

RESOLUÇÃO CNAS 109/2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social, 11 de novembro de 2009.

RESOLUÇÃO CIT 4/2011. **Institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite, 24 de maio de 2011.

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Pilar B. **Metodologia de Pesquisa.** 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SARAMAGO, José. **Levantado do chão.** 15 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação participante:** uma abordagem crítico-transformadora. In: RICO, Elizabeth Melo et al (org). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais:** uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2008.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **A vigilância social na política de Assistência Social:** análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social.** In: Serviço Social e Sociedade. n. 87, set. 2006. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Contribuições para a Construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** In: Serviço Social e Sociedade. n. 78, jul. 2004. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **A menina Loas:** um processo de construção da Assistência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A prática do Serviço Social:** cotidiano, formação e alternativa na área da saúde. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

**ANEXO A – APROVAÇÃO DO PROJETO PELA COMISSÃO CIENTIFICA DO  
PPGSS/PUCRS**



Porto Alegre, 29 de abril de 2013

Encaminho o projeto de pesquisa sob o número 13/2013 intitulado **"A OPERACIONALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL POR MEIO DE PESQUISAS AVALIATIVAS DE ENFOQUE MISTO"** da mestrandia Evelise Lazzari.

De acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

- (X) Aprovado
- ( ) Com pendências – anexar parecer
- ( ) Não aprovado – anexar parecer

Atenciosamente,

Profª. Dra. Maria Isabel Barros Bellini  
Coordenadora da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social - FSS/PUCRS

## Catálogo na Publicação

L432p Lazzari, Evelise  
As pesquisas avaliativas de enfoque misto : bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial / Evelise Lazzari. – Porto Alegre, 2014.  
127 f.  
Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.  
Orientadora: Idilia Fernandes  
1. Assistência Social. 2. Pesquisas – Avaliação.  
3. Serviço Social – Pesquisas. I. Fernandes, Idilia.  
II. Título.

CDD 361

Bibliotecária Responsável: Salete Maria Sartori, CRB 10/1363